UNIVERSITE DE RENNES — FACULTE DE DROIT

DES

RETRAITES DES EMPLOYÉS

DE

CHEMINS DE FER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE

Le 4 Mars 1913, à 3 heures du soir

PAR

CH. POIRIER DU LAVOUËR

Jury de la thèse { MM. ARTUR, *professeur.*
GIDEL, *Id.*
BONNARD, *agrégé.*

RENNES
IMPRIMERIE DU " JOURNAL DE RENNES "
4, rue Leperdit, 4
1913

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549201_0003

UNIVERSITE DE RENNES — FACULTE DE DROIT

DES

RETRAITES DES EMPLOYÉS

DE

CHEMINS DE FER

THÈSE POUR LE DOCTORAT

SOUTENUE

Le 4 Mars 1913, à 3 heures du soir

PAR

CH. POIRIER DU LAVOUËR

ACAD. LUGD.BAT. BIBL.

Jury de la thèse { MM. ARTUR, *professeur.*
GIDEL, *Id.*
BONNARD, *agrégé.* }

RENNES
IMPRIMERIE DU "JOURNAL DE RENNES"
4, rue Leperdit, 4
1913

INTRODUCTION

DES RETRAITES DES EMPLOYÉS DE CHEMINS DE FER

La question des Retraites a pris de nos jours une importance capitale. Dans toutes les branches de l'industrie, on s'est préoccupé d'assurer aux travailleurs âgés ou incapables de gagner leur vie, par suite d'accidents ou de maladies, des ressources pouvant les mettre à l'abri du besoin. C'est là une des conséquences du développement de la grande industrie, qui exige des hommes valides produisant un travail intensif et souvent dangereux pour la santé des travailleurs.

La nécessité de Retraites s'est manifestée tout spécialement pour les employés de chemin de fer.

Très peu de temps après la création de nos grands réseaux, les Compagnies créèrent spontanément des Caisses de Retraites pour leurs employés. Nous verrons comment l'Etat a été amené à intervenir dans les Retraites des employés de chemins de fer, intervention qui a produit la loi du 21 juillet 1909, laquelle règle actuellement la question.

LÉGITIMITÉ DE LA RETRAITE

Les employés des chemins de fer sont intéressants, et au point de vue de leur nombre, et à celui de leurs fonctions : ils assurent un service indispensable à la vie nationale. Il n'est pas douteux que le travail auquel ils sont astreints est particulièrement pénible et dangereux; ils courent des risques anormaux de mort, de mutilations, de maladies causées par les brusques changements de température auxquels ils sont exposés. La trépidation continue des trains, la tension d'esprit constante à laquelle les oblige leur service finissent par se traduire par une fatigue et une usure prématurée de leurs forces. Le docteur Duchesne, dans son ouvrage *Des chemins de fer et de leur influence sur la santé des mécaniciens et des chauffeurs* (1), arrive à cette conclusion : « en général, et sauf quelques exceptions, lorsque les mécaniciens et les chauffeurs peuvent continuer à faire le service des locomotives, ils sont fatigués après dix ans, souffrants après quinze ans, et peu capables, après vingt ans, de faire leur service ».

Ces constatations, on peut les étendre aux agents des trains, soumis, comme les mécaniciens et chauffeurs, mais avec moins d'intensité peut-être, aux mêmes fatigues du service.

A un point de vue de prévoyance sociale, d'humanité,

(1) In-12, 1857, Mallet-Bachelier, Paris.

il est absolument juste que les Compagnies accordent à leurs agents fatigués, ou incapables de travail, des avantages sérieux pour leurs retraites.

La nécessité de Retraites en faveur des agents de chemins de fer se manifeste aussi à un point de vue simplement utilitaire. Les transports, et principalement les voies ferrécs, sont indispensables à la vie économique et à la défense nationale du pays, et il faut, pour le bon fonctionnement des services, que les agents qui y sont préposés soient valides, en possession de la plénitude de leurs facultés physiques. Par suite, un renouvellement fréquent du personnel est nécessaire. Il serait injuste que ce personnel souffre de la situation particulière qui lui est créée, et se trouve dénué de ressources quand il est, de bonne heure, renvoyé du service auquel il appartenait, à cause d'usure prématurée de ses forces.

Le recrutement des agents est fortement influencé par toutes les conditions faites au personnel, autant au point de vue de la réglementation du travail, qu'au point de vue du salaire et de la retraite. Le niveau moral et professionnel des employés s'élèvera à mesure que le salaire sera plus élevé, les retraites plus avantageuses, et tout cela contribuera à les retenir au service de la Compagnie, et à assurer un fonctionnement des services plus parfait à mesure que les intérêts des agents seront mieux satisfaits.

Nous verrons comment les Compagnies de chemins de fer ont organisé leurs Caisses de Retraites, et quels systèmes techniques elles ont employé pour la création de ces Caisses.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DES INSTITUTIONS DE RETRAITES DES EMPLOYES DE CHEMINS DE FER

La loi du 18 juin 1850 organisait, sous la garantie et le contrôle de l'Etat, une Caisse de Retraites ou de Rentes viagères pour la vieillesse.

La même année, la Compagnie de l'Ouest utilise ce moyen pour créer la première institution de Retraites.

La Compagnie de Paris-Orléans en 1851, le Nord en 1855, le Midi et le P.-L.-M. en 1856, l'Administration des Chemins de Fer de l'Etat en 1878, créent des institutions de Retraites basées sur des versements à la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse.

La Compagnie de l'Est seule organisa en 1853 une Caisse spéciale de Retraites pour ses agents, sans avoir recours à la Caisse Nationale.

Nous voyons que plusieurs systèmes de retraites ont été employés par les Compagnies. Quels sont ces systèmes et quels sont les avantages et les inconvénients de chacun d'eux? C'est ce que nous allons examiner de suite.

SYSTEMES DE RETRAITES

Deux systèmes sont en présence : les Caisses patronales et les Caisses d'Etat, qui sont elles-mêmes deux types d'institutions d'assurances

I. — LES CAISSES PATRONALES (1)

Dans la grande industrie, et particulièrement dans l'industrie des chemins de fer, les patrons ont un grand souci à la fois de leur intérêt et des responsabilités qui leur incombent, et aussi des facilités spéciales pour organiser l'assurance, l'effectif de leur personnel étant suffisant pour que la loi des grands nombres lui soit applicable.

Aussi, est-ce dans la grande industrie que les Caisses patronales ont pris un développement considérable, et les grandes Compagnies de chemins de fer n'ont pas fait exception à cette règle, en créant, comme nous le verrons plus loin, des Caisses de Retraites pour la vieillesse.

Ordinairement, un règlement fixe les bases de la liquidation des pensions. Tantôt le droit à pension est acquis par des retenues sur les salaires, auxquelles le patron ajoute une part contributive, tantôt les ressources sont fournies entièrement par le patron, en sus des salaires.

Ce qui caractérise les institutions patronales de

(1) V. Colson, *Economie Politique, le Travail*, livre II, p. 217.

Retraites, c'est que les pensions constituent une dette personnelle du patron.

Pendant longtemps, cet engagement personnel du patron a été la principale ou même la seule garantie des futurs pensionnés.

Les industriels qui avaient pris des engagements de cette nature faisaient rentrer le service des pensions dans les frais généraux de leur industrie, et si des réserves spéciales étaient constituées, notamment au moyen de retenues sur les salaires, ces réserves étaient généralement très inférieures à celles qui eussent représenté mathématiquement les droits acquis par le personnel.

Ainsi, pour la majeure partie des pensions, on rejetait le fardeau des pensions sur l'avenir, en l'imputant sur les bénéfices futurs de l'industrie.

Ce système encourageait l'imprévoyance, et les industriels qui l'appliquaient se rendaient difficilement compte de l'importance des engagements pris par eux. Les charges n'apparaissaient que quand il y avait des ouvriers aptes à prendre leur retraite. Faibles au début, elles devenaient d'autant plus écrasantes que l'on avait omis de prendre des mesures pour les alléger, par le jeu des intérêts composés des primes.

Du côté des futurs pensionnés, aucune garantie n'existait. Si l'établissement changeait de main, et en cas de faillite, ils pouvaient se trouver dépouillés de ressources sur lesquelles ils avaient compté, et en vue desquelles ils avaient fait de gros sacrifices. Le cas se présenta pour diverses industries, mais pas pour les

Compagnies de chemins de fer, qui ont une organisation spéciale.

Avantages de la Caisse patronale

D'abord, l'assurance étant collective, on peut faire profiter les veuves et les orphelins de l'accroissement tontinier et de la longue durée des versements, en calculant, dès l'entrée en service, les primes à payer par tous les inscrits, d'après les lois de nuptialité et de natalité moyennes.

Sans doute, il y a une imperfection des règlements des retraites patronales, au cas de décès prématuré de l'inscrit à la Caisse, parce que ces règlements subordonnent la pension de la veuve à une certaine durée de services.

Un second avantage des Caisses patronales de Retraites consiste dans ce fait que, pour les inscrits dont le traitement va en croissant avec la durée des services, comme c'est ordinairement le cas, on peut calculer les Retraites d'après le dernier traitement, représentant les ressources qui disparaissent par la cessation de l'activité, tout en proportionnant les versements annuels aux salaires touchés dans les différentes périodes de la carrière.

Un troisième et principal avantage des Caisses patronales est de résoudre la difficulté, presque insurmontable, d'après M. Colson, que présente l'appréciation exacte de l'invalidité. Le patron a intérêt à ne pas payer des pensions à des agents encore valides, qu'il

faudra remplacer dans leur emploi, et à ne pas continuer à payer un traitement à ceux qui ne le gagnent plus réellement.

On peut donc s'en remettre au patron pour fixer l'âge d'admission à la retraite.

II. — CAISSES D'ETAT

Les institutions d'assurances d'Etat ont le caractère d'établissements publics, ayant une personnalité propre, gérés par des conseils d'administration indépendants, et dont les recettes doivent couvrir les frais, sauf les subventions qui leur sont allouées sur les crédits budgétaires.

La Caisse d'Etat chargée de fournir des pensions de Retraites est la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse.

Elle sert des rentes viagères immédiates ou différées, à capital réservé ou aliéné, dont l'entrée en jouissance varie entre l'âge de 50 ans et celui de 65 ans. Les tarifs sont établis sur le principe de l'indépendance des versements. Chaque prime donne droit à la rente calculée d'après son montant, suivant l'âge du déposant et le taux d'intérêt en vigueur.

Aucune pension ne peut être réversible, mais les versements faits pendant le mariage profitent par moitié à chaque conjoint séparément.

Chaque participant a un compte propre, inscrit sur un livret individuel qui est sa propriété.

Instituée par la loi du 18 juin 1850, la Caisse Natio-

nale des Retraites fonctionnait au début comme institution d'amortissement de la dette perpétuelle de l'Etat.

La loi organique de 1886 a décidé que le taux servant de base au tarif de la Caisse Nationale serait calculé d'après le revenu moyen du portefeuille, composé de titres de rente et de prêts aux communes et aux départements. Le taux actuel est de 3.5 %.

Pour réserver le bénéfice de l'institution aux petits déposants, on a fixé à 1.200 francs le maximum des rentes servies, et à 500 francs celui des versements individuels admis dans la même année.

Les avantages du recours à la Caisse Nationale ont séduit presque toutes les Compagnies au moment de l'organisation de leurs institutions de Retraites.

Une fois leurs versements effectués à la Caisse Nationale, les Compagnies n'ont plus à s'occuper des Retraites de leurs employés, ce qui produit une grande simplification des rapports entre employés et Compagnies.

De plus, les Compagnies se trouvent ainsi libérées des soucis et des aléas de la gestion d'une Caisse privée.

Du côté de l'employé, celui-ci y trouve une sécurité venant de la garantie et du contrôle de l'Etat. En cas de ruine de l'entreprise, l'employé a la certitude de pouvoir jouir de la retraite qui lui sera servie par la Caisse Nationale; de même, au cas de renvoi ou de départ, le livret individuel de la Caisse Nationale reste la propriété de l'employé.

A côté de ces avantages, la Caisse des Retraites d'Etat présente des inconvénients sérieux.

D'après la loi du 18 juin 1850, art. 4, § 5, les versements faits par un individu marié se divisent de plein droit entre les deux conjoints, ainsi que les rentes, qui sont constituées par moitié sur la tête de chacun. Ainsi, les agents mariés étaient dans une situation inférieure à celle des célibataires; si la femme n'avait pas encore l'âge de la retraite, la pension touchée par le mari était diminuée d'autant. En cas de décès d'un des conjoints, le survivant perdait la part de retraite du décédé.

La loi du 18 juin 1850, art. 6, porte que la retraite anticipée attribuée aux employés atteints de blessures ou d'infirmités entraînant une incapacité absolue de travail, se calcule d'après les versements qui ont été faits et inscrits sur le livret individuel. Par suite, le taux de la retraite pouvait être excessivement faible et insuffisant à faire vivre l'employé frappé d'incapacité absolue de travail.

Enfin, les maxima des pensions assurées par la Caisse Nationale étaient excessivement bas, et pas du tout en rapport avec les salaires de certains employés. Ces maxima étaient de 600 francs sous la loi de 1850, de 1.000 francs sous la loi du 12 juin 1861, de 1.500 francs sous la loi du 4 mars 1864. Ces 1.500 francs furent ramenés à 1.200 francs par la loi du 20 juillet 1886.

En outre, les versements annuels faits au nom de chaque employé ne peuvent être supérieurs à 500 francs.

La loi du 20 juillet 1886, dans son article 11, autorise, au cas de blessures graves ou d'infirmités prématurées, la liquidation anticipée des pensions servies par la Caisse Nationale, et leur bonification, au moyen d'une

subvention de l'Etat, jusqu'à concurrence de 360 francs par an.

Par la loi du 31 décembre 1895, l'Etat consacre un crédit spécial de 1.200.000 francs, pour majorer les rentes viagères acquises par les personnes remplissant trois conditions : n'avoir pas de ressources totales se montant à plus de 360 francs, avoir 65 ans d'âge et 25 ans de prévoyance.

Comment les Compagnies se sont-elles servies de ces deux systèmes de retraites? c'est ce que nous allons examiner de suite.

INSTITUTION DES RETRAITES DE LA COMPAGNIE DE L'OUEST

Une retenue obligatoire était d'office faite sur le traitement de l'agent : 4 % du traitement annuel, augmentée du premier douzième de toute augmentation.

Cette retenue était versée sur le livret individuel de l'agent, à la Caisse Nationale des Retraites. Le capital de cette retenue était aliéné ou réservé, au choix de l'agent.

Si l'agent était marié, les retenues étaient versées, moitié sur sa tête, et moitié sur celle de sa femme.

A partir de l'âge de 50 ans, l'agent pouvait jouir d'une rente viagère, mais la liquidation de cette pension était différée tant que l'argent restait au service

de la Compagnie. Quand les maxima (1) de la Caisse Nationale étaient atteints, les retenues étaient conservées par la Compagnie, qui se chargeait de les faire fructifier, après les avoir inscrites sur un livret individuel au nom de l'agent.

En outre des placements des retenues à la Caisse Nationale, une Caisse patronale de Retraites était formée au moyen des allocations de la Compagnie, des dons volontaires qui pouvaient être faits à l'agent, et du produit du placement des capitaux de réserve.

Les allocations administratives avaient le taux de 12 % du traitement annuel, augmenté du premier douzième de toute augmentation de salaire.

Ces allocations devaient produire des rentes telles que, ajoutées à la pension de la Caisse Nationale, elles élevaient le total de la retraite à un taux fixé d'après le temps de service et le traitement des dernières années de service.

Pension de l'agent de la Compagnie de l'Ouest

Seuls les agents classés étaient appelés à participer aux retraites. C'étaient ceux qui, après un stage, avaient reçu une nomination prononçant leur admission définitive dans les cadres de la Compagnie. Leurs émoluments étaient fixés à l'année et payés au mois.

Les agents en régie n'avaient pas ce caractère de permanence des agents classés : ils n'étaient liés que par un contrat de louage, toujours résiliable, ils étaient

(1) Loi du 20 juillet 1886.

payés à la journée : ce sont les stagiaires, les journaliers et auxiliaires temporaires. Ces agents restaient en dehors du système des retraites.

L'agent classé avait droit à une retraite à 55 ans d'âge et 25 ans de service pour les agents des trains, et à 60 ans d'âge et 30 ans de service pour les autres agents et employés.

Le montant de la pension était fixé à la moitié du traitement moyen des six dernières années, avec addition d'un soixantième du traitement par année de service en plus de 25 ans, pour les agents des trains, et de 30 ans pour les autres agents.

Le maximum de la pension était des deux tiers du traitement moyen de base, sans pouvoir excéder 10.000 francs. Le minimum de la pension était de 500 francs.

Des pensions exceptionnelles, calculées d'après le traitement moyen des six dernières années de service, et d'après le temps de service, étaient assurées aux agents mis à la retraite à 50 ans d'âge et 20 ans de service, d'office et par anticipation.

De même, aux agents ayant quinze ans de service, sans condition d'âge, en cas de réforme pour infirmités. Si ces infirmités avaient été contractées au service, la retraite était accordée sans aucune condition d'âge ni de temps de service.

L'agent quittant la Compagnie, pour quelque cause que ce soit, emportait avec lui son livret de la Caisse Nationale, et, s'il y a lieu, le livret individuel du surplus des retenues qui n'ont pu être versées à la Caisse Nationale, et qui ont été conservées par la Compagnie.

Pensions des veuves et des orphelins

Pour que la veuve de l'agent retraité ait droit à pension, il faut qu'il y ait eu mariage au moins deux ans avant le départ de l'agent retraité de la Compagnie. Enfin, il faut qu'il n'y ait pas eu de jugement de séparation de corps ou de divorce prononcé contre elle.

La pension de la veuve se montait à la moitié de la pension du mari. Au décès de la veuve, ou à défaut de veuve habile à recevoir la pension, les orphelins de moins de dix-huit ans recevaient la totalité de la pension de la veuve, qui se partageait entre eux, jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge de dix-huit ans.

La veuve d'un agent décédé en activité, ayant accompli quinze ans de services, avait droit à une pension égale à la moitié de celle qu'aurait eue le mari s'il avait été mis à la retraite au jour de son décès.

Cette pension était réversible comme précédemment sur la tête des orphelins âgés de moins de 18 ans.

M. Soullier, dans son ouvrage *Les Institutions de Retraites des Compagnies de Chemins de fer* (1), prenant comme agent type un agent entré au service de la Compagnie à 27 ans, mis à la retraite à 57 ans, ayant un traitement de début de 1.117 francs, et à 56 ans un traitement de 1.918 francs, le traitement moyen des six dernières années étant de 1.872 francs, calcule ainsi la retraite de cet agent type d'après le règlement de la Compagnie de l'Ouest :

(1) In-8°, 1901, Guillaumin, Paris.

Pension de l'agent célibataire..	1 092 fr.
Pension de l'agent marié.....	1 062 fr.
Pension du mari au décès de la femme.....	912 fr.
Pension de la femme au décès du mari.....	516 fr.

D'après ces calculs, on peut se rendre compte du gros avantage de l'agent célibataire sur l'agent marié, dans le règlement de l'Ouest.

INSTITUTIONS DE RETRAITES DE LA COMPAGNIE DE PARIS-ORLÉANS

La Compagnie de Paris-Orléans ne faisait aucune retenue sur le salaire de ses agents, pour la constitution de Retraites. Ces retraites étaient établies en premier lieu au moyen d'un prélèvement de 10 % sur le produit de la participation de l'agent dans les bénéfices de l'entreprise. Jusqu'en 1865, le prélèvement se montait à 20 % des salaires. Il fut abaissé à 10 % par suite de la diminution des bénéfices. Au moment du vote de la loi de 1909, ce prélèvement n'était plus de 10 %, mais la Compagnie le complétait jusqu'à ce taux pour les agents ayant au moins cinq ans de services.

Ce prélèvement était versé à la Caisse Nationale, et inscrit sur un livret individuel, à capital aliéné ou réservé, au choix de l'agent, et constituait à l'agent une rente viagère à partir de 50 ans d'âge pour le moment où il quitterait le service.

Le versement était inscrit sur la tête de l'agent seul,

même au cas qu'il fût marié, ce qui constituait une dérogation à l'art. 13 de la loi de 1886, qui partage les versements par moitié sur la tête de l'agent et sur celle de sa femme.

Quand un des maxima de la Caisse Nationale était atteint, les versements étaient faits à la Caisse d'Epargne de Paris. Les livrets de Caisse d'Epargne des agents étaient conservés par la Compagnie.

En second lieu, la Compagnie de Paris-Orléans octroyait à ses agents une allocation dite supplémentaire, qui était de 5 % du traitement des agents commissionnés, comptant de 10 à 15 ans de service, et de 8 % du traitement des agents comptant plus de 15 ans de service.

Ces allocations étaient versées mensuellement en un compte collectif pour tout le personnel à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Au moment de la mise à la réforme, les sommes correspondantes aux allocations supplémentaires de l'agent étaient versées à la Caisse Nationale par l'intermédiaire de la Caisse des Dépôts et Consignations.

En troisième lieu, la Compagnie d'Orléans versait à la Caisse des Dépôts et Consignations une allocation dite de licenciement, qui variait de 25 % à 100 % du dernier traitement de l'agent, suivant la durée de ses services.

Ces deux dernières allocations étaient faites à capital aliéné, et sur la tête de l'agent seul.

Si un des maxima de la Caisse Nationale était atteint, le capital des allocations était versé à une Compagnie d'Assurances, et converti en rentes viagères.

A l'âge de 50 ans, l'agent réformé après 10 ans au moins de services commissionnés avait droit à cette retraite entière.

Au cas où l'agent quittait la Compagnie sans réforme, il emportait avec lui son livret de la Caisse Nationale des Retraites.

Si l'agent quittait la Compagnie pour cause d'infirmités contractées au service avant d'avoir atteint l'âge de 50 ans, il pouvait demander la liquidation anticipée de sa pension à la Caisse des Dépôts et Consignations.

S'il avait plus de dix ans de services, les allocations supplémentaires et les allocations de licenciement devaient être transférées en son nom à la Caisse Nationale, après examen médical fait par le service de la Compagnie, même au cas où la Caisse des Dépôts et Consignations aurait refusé la liquidation anticipée de sa pension.

Pensions des veuves d'agents et des orphelins

La Compagnie d'Orléans prenait à ses frais les pensions des veuves d'agents retraités, par des dépôts faits à la Caisse des Dépôts et Consignations. Cette caisse se chargeait du transfert de ces dépôts à la Caisse Nationale, quand la veuve aurait atteint l'âge de 50 ans.

La pension de la veuve se montait à la moitié de celle du mari.

La Compagnie d'Orléans se chargeait de servir sa pension à la veuve qui n'avait pas atteint l'âge de 50 ans.

Les veuves d'agents décédés en activité de service avaient une pension égale à la moitié de celle dont aurait bénéficié le mari.

Les orphelins de père et de mère recevaient des secours facultatifs servis par la Compagnie.

L'agent pris comme type par M. Soullier, que nous avons mentionné au sujet des retraites de la Compagnie de l'Ouest, obtiendrait, d'après le règlement de la Compagnie d'Orléans, une pension de 1.170 francs, qu'il soit marié ou non.

La veuve aurait la moitié : 585 francs.

INSTITUTIONS DE RETRAITES DE LA COMPAGNIE DU NORD

La Compagnie du Nord avait recours à l'application du règlement de la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse. Toutes les ressources constitutives de pensions étaient versées, par l'intermédiaire de la Compagnie, au nom de chaque agent.

Ces ressources venaient : en premier lieu, de la participation de l'employé, participation obligatoire consistant en un prélèvement de 5 % des salaires pour les agents commissionnés.

En second lieu, la Compagnie du Nord versait des allocations mensuelles à la Caisse Nationale des Retraites, au nom de chaque employé.

Le taux des allocations de la Compagnie était proportionnel au salaire, et variait de 5 % à 9 % pour les agents commissionnés, suivant l'ancienneté des services (art. 13, loi du 20 juillet 1886).

Ces allocations se divisaient par moitié sur la tête de l'agent, et moitié sur celle de sa femme, s'il était marié, mais seulement pendant le mariage. Les versements antérieurs au mariage, ou faits après intervention d'un jugement de séparation de corps ou de séparation de biens, ou encore après une absence ou éloignement d'un an au moins, constatés par le juge de paix, ces versements restaient propres à l'agent qui les avait faits.

L'agent avait droit à pension à partir de l'âge de 50 ans, mais seulement quand il quittait le service de la Compagnie.

Jusqu'en 1903, les versements pouvaient être faits à capital aliéné ou à capital réservé, au choix de l'agent. Au cas où le capital des versements était réservé, il était remboursé aux héritiers de l'agent décédé, mais les pensions étaient en ce cas très faibles. Or, 96 pour 100 des agents optaient pour le capital réservé.

Depuis le règlement du 1er janvier 1903, tous les versements étaient faits à capital aliéné.

Au cas où un des maxima de la Caisse Nationale était atteint, savoir maximum de 500 francs pour les versements d'une année (art. 7, loi de 1886, modifié par la loi du 26 juillet 1893), ou encore, maximum de 1.200 francs pour le montant de la pension sur une seule tête (art. 6), ou si le titulaire de la pension avait atteint l'âge de 65 ans, âge auquel la pension était obligatoirement liquidée, les sommes provenant des allocations et des retenues, ainsi que les arrérages de la pension liquidée, étaient versés par la Compagnie à la Caisse d'Epargne, sur un livret individuel, au nom de l'agent.

L'employé était renseigné par un bulletin annuel sur le montant des versements et des rentes correspondantes.

La Compagnie du Nord pouvait déposer, dans une Société d'assurances française, au moment de la mise à la retraite d'un agent commissionné, le montant des versements faits à la Caisse d'Epargne, dans le but de lui constituer une rente viagère.

L'agent âgé de moins de 50 ans, et frappé d'incapacité absolue de travail par suite de blessures graves ou d'infirmités prématurées, pouvait demander à la Direction de la Caisse des Dépôts et Consignations la liquidation anticipée de sa pension. (Loi du 20 juillet 1886, art. 3.)

En cas de refus de la Caisse des Dépôts et Consignations, la Compagnie servait à l'agent, jusqu'au jour de la liquidation de sa pension, une rente égale à celle que lui aurait accordée la Caisse Nationale des Retraites.

Les femmes d'employés avaient un livret de la Caisse Nationale mentionnant le versement de la moitié des retenues et allocations d'employés (art. 13, loi du 20 juillet 1886).

Elles avaient droit à pension à l'âge de 50 ans, quand leurs maris quittaient le service de la Compagnie.

M. Soullier, prenant comme type, comme nous l'avons vu plus haut, un agent ayant 27 ans à son entrée au service de la Compagnie, et mis à la retraite à 57 ans, en supposant que son traitement de début était de 1.117 francs, son traitement à 56 ans de 1.918 francs, et le traitement moyen des six dernières années de 1.872 francs, calculait ainsi que suit la pension de l'agent de la Compagnie du Nord :

Pension de l'agent célibataire.....	1 106 fr.
Pension de l'agent marié, pension totale du ménage	1 017 fr.
Pension du mari au décès de la femme.....	553 fr.
Pension de la femme au décès du mari.....	464 fr.

INSTITUTIONS DE RETRAITES DE LA COMPAGNIE DE PARIS-LYON-MÉDITERRANÉE

Le P.-L.-M. avait recours, pour la constitution des Retraites de ses agents, à la Caisse Nationale des Retraites, et d'autre part à des allocations accordées par la Compagnie sur ses fonds d'exploitation.

L'agent avait une participation obligatoire, venant d'une retenue mensuelle de 4 % de ses appointements.

Le versement de cette retenue était fait par la Compagnie à la Caisse Nationale des Retraites, et était divisé moitié sur la tête de l'agent, moitié sur celle de sa femme, si l'agent était marié. Ces versements devaient constituer une rente viagère dont les titulaires pouvaient jouir à partir de 50 ans, s'ils n'étaient plus en service.

La participation de la Compagnie consistait en allocations mensuelles et allocations de licenciement.

Les allocations mensuelles variaient de 4 % à 6 % des salaires, suivant l'ancienneté des services de chaque employé. Elles étaient versées à la Caisse Nationale des Retraites, en même temps que les retenues sur les salaires, mais étaient inscrites sur la tête de l'agent seul, même s'il était marié, et dans le but de lui constituer une

rente viagère à 55 ans seulement, après son départ du service.

C'était là une dérogation à l'art. 13 de la loi de 1886, qui exige le partage des versements faits à la Caisse Nationale, moitié sur la tête du mari, moitié sur celle de sa femme.

Le versement des allocations était fait à capital réservé, mais l'agent avait le droit, au moment de la liquidation de sa pension, d'aliéner son capital, pour augmenter ses revenus.

Quand un des trois maxima de la Caisse Nationale était atteint, les retenues, allocations et arrérages de rentes liquidées étaient inscrits par la Compagnie sur un livret individuel conservé par elle; elle faisait fructifier ces sommes, et les transformait en rentes viagères, suivant les tarifs de la Caisse Nationale. Ce livret individuel était la propriété de l'agent et de sa femme.

Les allocations de licenciement étaient accordées aux agents seuls qui remplissent les conditions d'admission à la retraite. Leur taux était de 4 % du traitement moyen des six dernières années de service, et par année de service.

La partie de la pension provenant de la participation de la Compagnie devait se monter, d'après les tarifs de la Caisse Nationale, et, en considérant le capital comme aliéné, à une retraite au moins égale à 1 % du traitement moyen des six dernières années par année de service.

Sur demande de l'agent, les rentes viagères provenant de l'allocation de licenciement pouvaient être versées pour partie sur la tête de sa femme.

Pour que l'agent fût admis à la retraite, il fallait qu'il ait 50 ans d'âge et 25 ans de services.

En cas de mise à la retraite d'office, par suite d'invalidité prématurée, il y avait liquidation anticipée de la retraite, suivant les règlements de la Caisse Nationale. (Loi de 1886, art. 11.)

En cas d'incapacité totale de travail venant d'infirmités contractées au service, la retraite de l'agent était la même que celle des agents remplissant les conditions normales de la retraite, et le même minimum de pension de 1 % était garanti.

L'agent quittant le service sans remplir les conditions de la retraite emportait avec lui un livret de Caisse Nationale, et, s'il y a lieu, son livret complémentaire spécial, et restait titulaire des rentes différées à 50 et 55 ans, provenant de ses retenues et des allocations de la Compagnie.

Pensions des femmes d'agents dans la Compagnie du P.-L.-M.

La femme de l'agent était titulaire, du vivant de son mari, de rentes viagères acquises à la Caisse Nationale, ou subsidiairement, à l'administration de la Compagnie, par le versement de la moitié des retenues du mari effectué sur la tête de la femme. (Loi du 20 juillet 1886, art. 13.) Le règlement de la Caisse Nationale exigeait que la femme ait 50 ans d'âge, pour jouir de la retraite, et le règlement de la Compagnie retardait cette jouissance jusqu'au départ de l'agent du réseau.

La femme de l'agent avait le droit de transformer en rentes viagères la partie de l'allocation de licenciement que son mari avait fait verser sur sa tête au moment de sa réforme.

La veuve d'un agent mort à la suite de blessures reçues en service, après avoir accompli 15 ans de services au moins, recevait en capital la moitié de l'allocation de licenciement qui aurait été accordée à l'agent s'il avait pris sa retraite au jour de son décès.

L'agent pris comme type par M. Soullier aurait, d'après le règlement du P.-L.-M., une pension de :

Agent célibataire	861 fr.
Agent marié	829 fr.
Pension du mari au décès de la femme	617 fr.
Pension de la femme au décès du mari	212 fr.

INSTITUTIONS DE RETRAITES DES COMPAGNIES DE L'EST, DE L'ÉTAT ET DU MIDI

Les Compagnies de l'Est, de l'Etat et du Midi présentent entre elles, au sujet des institutions de Retraites, des analogies telles que nous en ferons l'étude dans un même paragraphe.

Les Compagnies de l'Est, de l'Etat et du Midi se servaient uniquement d'une Caisse patronale qui était chargée de fournir les Retraites de leurs employés.

Le taux des retenues faites sur les salaires des agents était déterminé dans chacune, mais le taux des allo-

cations des Compagnies, quoique prévu dans les statuts, était essentiellement variable.

La Compagnie étant responsable du service des pensions, elle constituait un fonds de réserve, et ses allocations variaient suivant les besoins du fonds de réserve qui devait assurer aux agents des pensions dont le chiffre était fixé d'avance.

Ce fonds de réserve était une provision qui devait suffire au paiement des pensions promises.

La Caisse patronale formait un service spécial dans la comptabilité de la Compagnie, et était gérée par une Commission dans laquelle entraient des délégués ouvriers, dans l'Etat et le Midi.

Ressources de la Caisse patronale

La Caisse patronale était alimentée en premier lieu par des retenues effectuées sur le traitement des agents.

Ces retenues étaient obligatoires et versées chaque mois par l'administration à la Caisse de Retraites de la Compagnie. Le taux des retenues variait de 3 % à 6 % du traitement de l'agent, suivant les Compagnies, et dans quelques-unes s'augmentait de retenues du premier douzième de toute augmentation de traitement.

On considérait comme faisant partie du traitement et soumis à la retenue les émoluments éventuels, tels que les primes d'économies de combustible et de graissage, qui se montaient, en moyenne, sur le réseau de l'Etat, à 940 francs pour les mécaniciens et à 440 francs pour les chauffeurs.

La Caisse de Retraite privée de la Compagnie était en second lieu alimentée par des allocations administratives. Les unes étaient réglementaires, et allaient de 10 % à 16 % du traitement soumis à la retenue.

Les allocations extraordinaires étaient versées par l'administration en cas de nécessité.

Enfin, des donations, des ressources aléatoires pouvaient être reçues par les Caisses privées.

Conditions de la Liquidation des Pensions des Agents dans les Compagnies de l'Est, de l'Etat et du Midi.

Pour les pensions ordinaires, il fallait que l'agent ait 55 ans d'âge et 25 ans de services commissionnés. Sur le réseau de l'Etat, les mécaniciens et chauffeurs, reconnus incapables de services, recevaient à l'âge de 50 ans et après 20 ans de services une pension égale à celle qu'ils auraient eue à l'âge de 55 ans et après 25 ans de services.

Taux des pensions

Sur l'Est et le Midi, l'agent avait droit à une pension égale à autant de cinquantièmes du traitement moyen soumis à la retenue pendant les six dernières années de services, ou les six années les plus avantageuses qu'il avait accompli d'années de service commissionné.

Sur le réseau de l'Etat, l'agent avait une retraite égale à un soixantième de son traitement moyen par chaque année de service commissionné qu'il avait

accomplie avant l'âge de 30 ans; plus un cinquantième du même traitement de base par année de service après l'âge de 30 ans.

Maxima que la pension ne peut dépasser

La retraite ne pouvait excéder les trois quarts du traitement moyen de base sur l'Etat et l'Est, les deux tiers sur le Midi, et les chiffres de 9.000 francs de pension sur l'Est, de 8.000 francs sur le Midi.

La retraite ne pouvait être inférieure à 600 francs sur l'Est, et à 360 francs sur l'Etat.

Les pensions exceptionnelles étaient calculées de la même manière que les pensions ordinaires, et accordées aux agents mis à la retraite d'office, aux agents ayant accompli 15 ans de services, et réformés, sans tenir compte de leur âge; aux agents réformés pour infirmités contractées au service, sans condition d'âge ni de durée de services.

Sur le réseau de l'Etat, l'agent qui se retirait après 15 ans de services avait droit à une pension différée jusqu'à l'âge de 55 ans.

Pensions des veuves et des orphelins sur les réseaux de l'Est, de l'Etat et du Midi

Si l'agent était décédé étant titulaire d'une pension, sa retraite était réversible sur la tête de sa veuve et des orphelins jusqu'à ce que ceux-ci aient atteint l'âge de 18 ans.

Si l'agent était décédé en activité de service, et qu'il avait accompli plus de 15 ans de services, la pension de la veuve eut été égale à la moitié de celle qu'il aurait obtenue s'il avait été mis à la retraite au jour de son décès.

Au décès de la veuve, sa pension était réversible sur la tête des orphelins.

Les retenues subies par l'agent lui étaient restituées s'il partait sans avoir droit à une pension.

S'il mourait en activité de service, sans avoir droit à une pension, les retenues faites sur son traitement étaient restituées à sa veuve et aux orphelins, sur l'Est et le Midi.

Sur le réseau de l'Etat, tous ses héritiers y avaient droit.

L'agent type de M. Soullier (op. cit.) aurait eu les retraites suivantes :

Sur l'Est	1 092 fr.
Sur l'Etat et le Midi	1 123 fr.

qu'il soit marié, veuf ou célibataire.

La veuve et les orphelins auraient eu :

Sur l'Est	546 fr.
Sur l'Etat et le Midi	562 fr.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Il y avait entre les Compagnies des variations considérables du taux des pensions. Elles variaient pour l'agent que nous avons pris comme type de 1.170 francs à 829 francs, et descendaient même à 617 francs.

La pension des veuves oscillait entre 585 et 212 francs suivant les réseaux.

Or, les conditions d'admission à la retraite et le taux des versements constitutifs étaient sensiblement les mêmes partout (1).

C'est dans l'organisation et le choix de la Caisse qu'il faut chercher la raison de cet état de choses.

Les règlements qui ont recours à une Caisse patronale avec calcul des pensions en fonction des derniers traitements et du temps de service étaient plus avantageux au sujet du taux des retraites que ceux ayant recours à la Caisse Nationale.

Nous venons d'examiner l'ensemble des institutions de Retraites des employés et agents de chemins de fer telles qu'elles étaient avant la loi du 21 juillet 1909.

Or, la situation de ces Caisses de Retraites était loin d'être brillante à la veille de la loi de 1909.

« Malgré toutes les difficultés de calcul quelque peu précis, disait M. Picard dans son *Traité des Chemins de fer* (2), il paraît avéré aujourd'hui que les versements annuels devraient s'élever à 15 % environ du traitement, pour que l'on n'ait pas à craindre de voir les Caisses fléchir sous le poids de charges écrasantes, quand elles sont entrées dans la période normale. Or, le maximum actuel de ces versements est de 11 %. L'avenir financier de ces Caisses est donc loin de se présenter sous un jour très satisfaisant. »

De 1898 à 1907, les versements des Compagnies se

(1) Soullier, op. cit., p. 164.

(2) Picard, A. *Traité des Chemins de fer* (Paris, 1887, Rotschild), p. 192.

sont montés à 513 millions, et ceux prélevés sur les salaires des ouvriers à 119 millions.

Les recettes des Caisses étaient de 47.500.000 francs en 1898, et de 66.500.000 francs en 1907.

Les dépenses ont passé de 28.900.000 francs en 1898 à 47.800.000 francs en 1907.

Pour l'année 1907, l'ensemble des sacrifices consentis par l'ensemble des cinq grandes Compagnies a été de 85 millions.

Le montant moyen des pensions de retraite d'agents, commissionnés ou non, s'est élevé de 938 francs à la fin de l'année 1890, à 1.116 francs en 1909. Le montant moyen des pensions de veuves et d'orphelins, qui était de 422 francs en 1890, s'est élevé à la somme de 507 francs en 1907.

Tel était, dans son ensemble, le système des institutions de Retraites des Compagnies de chemins de fer à la veille de la loi de 1909. Nous allons voir, dans le chapitre suivant, si le législateur a le droit d'intervenir dans la création et le fonctionnement des Retraites des employés de chemins de fer.

CHAPITRE II

LEGITIMITE DE L'INTERVENTION DE L'ETAT AU SUJET DES RETRAITES ETABLIES PAR LES COMPAGNIES DE CHEMINS DE FER EN FAVEUR DE LEUR PERSONNEL

Le législateur a-t-il le droit d'imposer aux Compagnies de chemins de fer la création d'institutions de Retraites pour leurs employés, ou la modification de règlements de retraites déjà existants ?

Nous savons que l'Etat a le droit d'intervenir pour défendre les intérêts des agents du service public, qui sont souvent en opposition avec l'intérêt financier des Compagnies, et pour veiller, dans l'intérêt général, à la bonne gestion financière de toutes les institutions de prévoyance et autres qui se rattachent au service public des voies ferrées.

Mais ici, il s'agit d'une intervention qui se produirait pour la première fois au cours de la concession, cette intervention est-elle ou non légitime?

Nous savons que les mesures édictées par le législateur sont toujours légales, et c'est la légitimité de ces mesures législatives que nous allons discuter ici.

Une théorie étatiste prétend que le législateur a, comme en Angleterre, par exemple, le droit d'intervenir en tout état de cause. Les chemins de fer constituent un service public, et, d'autre part, les Compagnies jouissent d'un monopole. Donc, le législateur, qui a sous sa garde les intérêts du public, peut, autant qu'il le veut, modifier les contrats de concession.

On peut répondre à cet argument que l'exemple de l'étranger ne peut s'appliquer en France. En Angleterre et aux Etats-Unis, les Compagnies sont propriétaires de la voie, qui, chez nous, fait partie du domaine public. Dans ces deux pays, il n'existe aucun contrat entre l'Etat et les Compagnies, et celles-ci sont entièrement libres d'organiser le tracé et l'exploitation comme bon leur semble. Ici, l'Etat n'a aucun pouvoir réglementaire, et, l'intervention étant nécessaire dans l'intérêt général, elle se fait sous la forme législative.

En France, au contraire, il existe des contrats entre l'Etat et les Compagnies, et le gouvernement est armé d'un pouvoir réglementaire considérable entre les Compagnies, dont on pourrait, croyons-nous, se contenter, au lieu de recourir à l'intervention législative.

Une autre théorie, individualiste, qui s'oppose nettement à la première, refuse à la puissance publique toute intervention, le contrat ayant été conclu d'après la loi de 1845 entre l'Etat et les Compagnies, et l'Etat s'étant réservé des pouvoirs considérables par voie réglementaire.

Nous allons examiner de près cette question du droit du législateur à imposer aux Compagnies l'obligation

de créer des institutions de retraites pour leurs agents, ou de modifier leurs institutions existantes, en faisant quelques emprunts aux conclusions de M. Rolland dans la *Revue de Droit public* de 1909, pages 521 et suivantes.

La loi du 21 juillet 1909, dans son article premier, décide que les grandes Compagnies de chemins de fer et l'administration des Chemins de fer de l'Etat devront modifier leurs règlements de retraites de façon à assurer à tous les agents les droits et avantages prévus par la loi.

Les fonds constitutifs des Caisses de Retraites proviendront des retenues faites sur les salaires des employés, et des versements effectués par les Compagnies.

Il s'agit donc d'une obligation nouvelle imposée aux Compagnies, non prévue dans les cahiers des charges de leurs concessions. Des doutes sérieux se sont élevés sur la légitimité de l'intervention dans le cas présent.

La concession de travaux publics est regardée en France comme un contrat entre l'administration qui veut faire exécuter un travail et le concessionnaire; il semble donc contraire aux principes du droit que l'un des deux contractants puisse modifier une clause de contrat sans le consentement de l'autre partie.

Cette objection a été présentée dans une lettre des directeurs des cinq grandes Compagnies de chemins de fer, adressée le 5 mars 1909 à la Commission sénatoriale chargée de l'examen du projet de loi relatif aux retraites du personnel des chemins de fer.

(V. le rapport de M. Paul Strauss, au nom de la Commission sénatoriale, annexe au procès-verbal de la séance du 25 mai 1909.)

Dans cette lettre du 5 mars 1909, les représentants des cinq grandes Compagnies demandent au président de la Commission sénatoriale la permission de lui exposer « les observations très graves que leur paraît soulever le projet soumis à votre examen, au point de vue du droit et de l'équité, au point de vue des charges financières qui en sont la conséquence, au point de vue politique et social même, par la répercussion qu'il entraînera.

« Au point de vue du droit et de l'équité, il paraît bien difficile de justifier l'intervention législative en matière de constitution des retraites des agents de chemins de fer, intervention limitée à cinq des Compagnies existantes, dont les rapports avec l'Etat ont été réglés contractuellement, et qui sont précisément celles des industries qui, de leur initiative, ont fait le plus large effort pour assurer à leur personnel une retraite convenable.

« La loi du 27 décembre 1890, complétée par celle du 10 avril 1902, avait implicitement reconnu que le législateur n'avait pas à intervenir dans cette affaire, et que le maximum de cette intervention devait se limiter à l'homologation des règlements des Caisses de Retraites élaborées par les diverses Compagnies, afin d'éviter les irrégularités et abus que certains avaient cru découvrir dans les règlements existants.

« Les pouvoirs concédants ont cru nécessaire d'inscrire dans les cahiers des charges des nouvelles concessions de tramways, d'éclairage, des clauses visant la constitution de Caisses de Retraites. Il n'en est rien

dans les cahiers des charges des Compagnies existantes, et l'on ne voit pas sur quels motifs peut s'appuyer le législateur pour imposer aux cinq grandes Compagnies de chemins de fer, à l'exclusion des Compagnies d'intérêt local, un régime spécial qui n'est pas justifié par la nécessité d'assurer la sécurité d'un service public.

« On comprend que, pour assurer cette sécurité, les Pouvoirs publics fixent certaines règles sur la durée du travail des agents coopérant directement à la sécurité; on n'aperçoit pas pourquoi les Pouvoirs publics pourraient, à ce titre, exiger la constitution de retraites, en fixer le taux, et étendre le régime à tous les agents sédentaires ou ouvriers d'ateliers qui n'ont pas, au service du chemin de fer, un rôle différent de celui qu'ils auraient comme ouvriers de l'industrie, comme employés de commerce, ou comme employés des administrations publiques elles-mêmes.

« Au point de vue des charges, les conséquences du nouveau projet auront une gravité exceptionnelle; en supposant un taux d'intérêt de 3 ½ %, qui est évidemment trop élevé, en se basant sur les lois de sorties et les progressions de salaires actuelles, qui seront évidemment modifiées par le nouveau régime, l'ensemble des charges annuelles qui seront supportées par les cinq grandes Compagnies, non compris les réseaux de l'Etat et de l'Ouest-Etat, ne seront pas inférieures à 22 millions, en plein exercice.

« C'est le retour à la garantie d'intérêt, pour des sommes considérables, des Compagnies qui en étaient sorties et qui commençaient à rembourser; c'est la

garantie d'intérêt pour les Compagnies qui, comme le P.-L.-M. et le Nord, n'y avaient plus recours ou n'y avaient jamais eu recours. C'est un danger considérable au point de vue du crédit des Compagnies et peut-être, par répercussion, du crédit de l'Etat, qui peut créer les plus grandes difficultés pour l'exécution des travaux ou des acquisitions de matériel à réaliser dans l'avenir, et, dans tous les cas, l'impossibilité, pour ainsi dire, absolue, de continuer les améliorations considérables du service des trains et d'abaissements de tarifs qui ont été réalisées depuis plusieurs années. C'est, sans doute, la nécessité prochaine de procéder au relèvement des tarifs qui commence à être réalisée dans divers pays de l'Europe.

« Il est tout à fait impossible de concilier cette augmentation indéfinie des charges avec le désir, très naturel d'ailleurs, du public d'augmenter le nombre des trains, d'augmenter leur vitesse, d'accroître leur confortable comme roulement, comme chauffage, comme éclairage, etc., de diminuer le prix des voyages, de réduire les tarifs de grande vitesse en réduisant les délais de transport, d'abaisser les tarifs de petite vitesse en augmentant la responsabilité des administrations de chemins de fer, d'agrandir et d'embellir les gares, de construire des lignes nouvelles, etc., et enfin même, de continuer les améliorations de salaires des agents qui, depuis quelques années, sont la règle de toutes les administrations de chemins de fer.

« Au point de vue politique et économique, il est bien clair que concéder un régime encore plus favorable

à des agents déjà extrêmement privilégiés, ne pourra pas ne pas soulever les réclamations les plus vives, non seulement des agents de chemins de fer secondaires tenus en dehors de la loi, mais encore des travailleurs des industries ordinaires, des employés de l'industrie, du commerce et des administrations publiques elles-mêmes, qui se verront sacrifiés aux agents des grands réseaux, et qui, par surcroît, se trouveront dans la situation d' tre concurrencés par des agents mis à la retraite à un âge où la plupart des hommes conservent toutes leurs forces, et se verront, par suite, menacés de l'avilissement des salaires libres.

« Nous ajouterons que le système de retraites auquel les rédacteurs du nouveau projet se sont arrêtés n'est qu'un retour au système tontinier que, depuis un quart de siècle, les administrateurs et le législateur lui-même ont cherché à remplacer par le régime du livret individuel, à capital aliéné ou réservé, appartenant à l'agent. On a fait, pendant près d'un demi-siècle, l'essai désastreux de ce système, qui substitue à une charge précise, calculée en fonction des traitements, une charge dont la quotité n'est pas fixe et dépend surtout du traitement de sortie de chaque agent. L'expérience faite a été décisive, elle a démontré que la péréquation des charges et des ressources est impossible à assurer à l'aide d'un versement annuel régulier, elle a fait voir qu'avec les calculs les plus sérieux, les plus savants, avec les hypothèses paraissant les mieux établies, on aboutissait la plupart du temps à des déficits formidables... »

Telles sont les objections se basant au point de vue juridique, financier, politique et social, que les Compagnies présentèrent devant la Commission.

M. Poincaré a appuyé ces objections dans un discours prononcé au Sénat le 18 juin 1909 (1).

Malgré l'intervention d'autres orateurs, le Sénat passa outre.

L'idée dominante de la discussion a été que la concession de travaux publics a nettement le caractère d'un contrat, elle ressort du discours de M. Poincaré prononcé au Sénat le 18 juin 1909 (2).

« Une concession est un contrat et les conditions de ce contrat sont déterminées par le cahier des charges. Or, le cahier des charges des Compagnies de chemins de fer ne donne pas plus à l'Etat le droit de réglementer lui-même, d'office, de son autorité, l'âge et les conditions des retraites, qu'il ne lui donne le droit de fixer les salaires.

« Je ne dis pas, — je ne veux pas qu'on exagère ou dénature ma pensée, — je ne dis pas que cette modification unilatérale du contrat puisse constituer une illégalité, puisqu'elle est faite par la loi elle-même, mais à mes yeux elle est d'autant plus fâcheuse que le législateur peut se la permettre avec impunité; c'est le fait du prince dans ce qu'il a de plus arbitraire. »

C'est toujours en partant de cette idée que la concession de chemin de fer est un contrat que le ministre des Travaux publics, M. Barthou (3), et le rapporteur

(1) *J. Off.*, 1909. Sénat, Déb. parl., p. 471.
(2) *J. Off.*, 1909. Déb. parl. Sénat, p. 471.
(3) *J. Off.* Déb. parl. Sénat, 18 juin 1909, p. 482.

du projet, M. Strauss, ont essayé de répondre aux objections qui leur étaient faites.

Avant tout, il faut rechercher si, en adoptant la notion courante du droit administratif sur la nature de l'acte de concession, la loi nouvelle se peut justifier. Il importe aussi de se rendre compte si la notion du droit administratif est bien exacte, si le concessionnaire est un contractant, s'il n'est pas un fonctionnaire d'un genre particulier, lié au service qu'il accomplit, non par un contrat, mais par une véritable nomination.

Si on adopte cette dernière manière de voir, rien n'empêche d'augmenter après coup les obligations du concessionnaire.

D'abord, si la concession de travaux publics est un contrat, l'Etat ne peut, de sa propre autorité, modifier ce contrat.

Admettons que la concession de chemins de fer est une concession de travaux publics (1).

Le ministre des Travaux publics, pour justifier l'intervention de l'Etat en matière de retraites, a prétendu que les Compagnies avaient accepté tacitement cette intervention, n'ayant pas protesté contre les projets déposés depuis 1897, et ayant recherché les conséquences financières du projet voté par la Chambre en 1903.

Cet argument est, selon nous, inexact. Les Compagnies ont protesté en mars 1909 et elles attendaient,

(1) Berthélémy, *Traité Elém. de Droit administratif*, p. 549. — Hauriou, *Précis de Droit administratif*, p. 698. — Picard, *Traité des Chemins de fer*, t. II, p. 106 et suivantes.

pour protester, le dépôt d'un projet ayant chances d'aboutir.

D'ailleurs, M. Milliard a cité au Sénat (1) dans la séance du 6 juillet 1909, une lettre du directeur de la Compagnie du P.-L.-M. au rapporteur du projet de loi en date du 8 mai 1909 (2), dont voici un fragment :

... « Déjà les présidents des cinq grandes Compagnies ont fait ressortir devant la Commission sénatoriale chargée de l'examen du projet de loi sur les retraites du personnel des chemins de fer, dans leur déposition du 15 mars dernier, que, si les administrations de chemins de fer sont liées dans leur gestion par les cahiers des charges et par des contrats ou conventions librement consentis, rien n'autorise l'Etat à réglementer les retraites du personnel par une véritable loi d'exception. »

M. Dervillé, président du Conseil d'administration de la Compagnie du P.-L.-M., s'est notamment exprimé en ces termes :

« Il n'existe rien dans notre cahier des charges « permettant de penser que l'un des contractants, « l'Etat, puisse équitablement édicter ces charges « exceptionnelles, les étendre à son seul gré, sans « limites, quand (au contraire de toute industrie), « nous n'aurions ni le moyen de cesser une entreprise « devenue par ce fait onéreuse, ni la faculté de réta- « blir l'équilibre par un libre relèvement de nos per- « ceptions. »

(1) Cf. *J. Off.* Déb. parl., 6 juillet 1909, p. 615.
(2) V. annexe au rapport Strauss du 25 mai 1909, p. 198.

Les Compagnies ont donc protesté, et à plusieurs reprises, comme nous l'avons vu plus haut.

D'autre part, on a mis en avant les lois de 1890 et de 1902 pour prouver que l'Etat a le droit d'intervenir dans la question des retraites.

La loi du 27 décembre 1890 dispose que les Compagnies devront soumettre à l'homologation ministérielle les statuts et les règlements des Caisses de Retraites.

La loi du 10 avril 1902 édicte que, dans le cas où cette homologation n'est accordée que sous réserve de certaines modifications ou additions non acceptées par les Compagnies, il sera statué par décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat (1).

« Vraiment, dit M. Barthou, alors que le ministre des Travaux publics peut, après être allé devant le Conseil d'Etat, modifier, établir les statuts des Caisses de retraites, il serait étrange qu'on voulût interdire au pouvoir législatif de faire par une loi ce que le gouvernement fait par un décret. »

Cet argument n'est pas probant. Les lois de 1890 et de 1902 établissent le contrôle de l'Etat sur l'exploitation des chemins de fer, mais ne lui donnent pas le pouvoir d'augmenter le chiffre des retraites, ni d'établir des retraites obligatoires. De plus, ces deux lois sont remaniées par la loi de 1909, parce que l'intervention de l'Etat se légitimait difficilement dans ce cas.

Nous ne trouvons donc rien dans la situation spéciale des chemins de fer, qui puisse légitimer l'intervention du législateur. Par suite, s'il y a un contrat véritable entre

(1) *J Off.*, loc. cit., p. 483.

l'Etat et le concessionnaire, la convention étant la loi des parties, une des parties ne peut augmenter les obligations de l'autre sans le consentement de celle-ci.

M. Strauss, au Sénat (1), a soutenu que : « l'Etat quand il contracte n'abdique pas ses droits de puissance publique et de législation. Il n'y a rien dans le contrat qui s'oppose à l'insertion de clauses relatives aux Caisses de Retraites.

« Ce qui résulte des conventions de 1883, c'est seulement ce fait que les dotations des Compagnies doivent être imputées sur les comptes de l'exploitation... »

D'après M. Strauss, quand l'Etat contracte, il se réserve la faculté d'augmenter les obligations de son co-contractant toutes les fois qu'il ne s'est pas interdit de le faire. Mais alors, il n'y a plus contrat véritable.

D'après nous, la vraie solution est celle-ci : quand l'Etat impose aux Compagnies le payement de retraites à leurs agents, l'obligation du concessionnaire, qui consiste à effectuer le travail et à gérer l'ouvrage, n'est pas modifiée, mais aggravée, rendue plus onéreuse dans son exécution.

Le contrat n'est pas violé, mais par suite du préjudice causé au concessionnaire, celui-ci peut obtenir de l'Etat une indemnité représentative de ce préjudice, qui n'a pas été prévu au contrat (2) (3).

(1) *J. Off.* Sénat, Déb. parl., p. 499, 1909.

(2) Cf. Conclusions de M. Rolland, *Revue de Droit public*, 1910, p. 131 et suiv.

(3) Cf. Développements de M. Jèze dans la *Revue de Droit public* de 1908, p. 58 et suiv.

Nous avons d'autres raisons d'admettre que l'Etat peut aggraver les contrats du concessionnaire, sous la réserve d'indemniser celui-ci du préjudice causé.

Il s'agit ici, en effet, d'une concession de travaux publics, qui consiste dans la double obligation d'exécuter un travail et de répondre de la gestion du service public.

Comme le dit M. Hauriou, dans son *Précis de Droit administratif* (6e édition, p. 691), la concession de travaux publics serait mieux nommée « concession de service public ». La concession est en effet à la fois la construction d'un travail et la gestion d'un service public pendant un certain temps.

A une certaine date, les réseaux de chemins de fer seront gérés directement par l'Etat; les concessionnaires sont chargés de la gestion jusqu'au retour des réseaux à l'Etat.

Et cependant, il ne faut pas croire, comme M. Otto Mayer, dans son ouvrage de *Droit administratif allemand* (édition française, tome IV, p. 153 et suivantes) que les concessionnaires sont des fonctionnaires nommés par l'Etat.

En effet, la situation des fonctionnaires est réglée par une loi qui vise tous ceux qui remplissent une certaine fonction et non une personne déterminée. L'Etat peut toujours modifier et aggraver les règles relatives à la situation et aux obligations des fonctionnaires, sans que ceux-ci puissent se plaindre d'une violation de contrat.

La situation du concessionnaire de chemin de fer

est réglée par une disposition faite spécialement pour lui, et sa personne est nommée dans l'acte. En outre, il a droit à certains bénéfices et avantages, tandis qu'un fonctionnaire ne peut rien prétendre à ce sujet.

Nous croyons qu'il y a ici un contrat d'une nature spéciale, un contrat de collaboration entre l'Etat et le concessionnaire. Celui-ci est l'auxiliaire de l'Etat, il collabore à la gestion d'un service public, et il y a eu un échange spécial de consentements. On comprend alors que le législateur lui ait fait une situation plus avantageuse qu'à un fonctionnaire, que la personne du concessionnaire soit spécialement considérée, qu'on lui ait réservé des bénéfices.

Le service public géré, par sa nature de service public, reste toujours sous le pouvoir réglementaire de l'Etat.

L'Etat a le devoir d'empêcher par tous les moyens les conflits entre les administrations de chemins de fer et leurs employés, à cause des terribles conséquences de ces conflits pour la vie de la nation. Il arrivera à prévenir ces conflits et à assurer le bon recrutement des employés par l'établissement de retraites équitables et avantageuses pour le personnel.

La situation du concessionnaire de chemins de fer ne résultant pas d'un contrat ordinaire, mais d'un contrat de collaboration, comme nous venons de le voir, le législateur pourra modifier les obligations du concessionnaire, soit par des lois générales, soit par des lois spéciales visant une certaine catégorie de services concédés. « Dans le cas présent, dit M. Rolland, le législateur avait le droit d'imposer aux Compagnies

concessionnaires l'obligation de payer des pensions de retraites à leurs ouvriers dans les conditions qui lui paraissaient convenables. » (V. *Revue de Droit public*, 1909, p. 532.)

Mais de l'établissement forcé de retraites, ou de la modification de celles existantes, il va résulter un préjudice pour les Compagnies.

Pourront-elles demander une indemnité à l'Etat pour réparation de ce préjudice. Nous le croyons.

Le Conseil d'Etat, dans des arrêts du 6 décembre 1907 et du 10 janvier 1908, a décidé qu'en l'absence de toute clause exprimée dans l'acte de concession, la question devait être résolue d'après l'intention présumée des parties.

On devra examiner les circonstances de fait au milieu desquelles les conventions ont été élaborées.

Dans le cas qui nous occupe, nous croyons que l'Etat aura à payer de grosses indemnités aux Compagnies.

Voici, d'après M. Rolland (1), comment se précisent les droits du législateur vis-à-vis d'un concessionnaire de travaux publics, et, par suite, vis-à-vis des Compagnies de chemins de fer, dans l'état actuel de notre droit public :

« Le législateur a le droit de faire une loi générale s'appliquant aux concessionnaires de travaux publics comme aux autres citoyens, sauf le droit des concessionnaires de demander, soit la résiliation de leur concession, soit une réparation à l'Etat du préjudice qui

(1) Cf. *Revue de Droit public*, 1910, p. 131 et suiv.

leur est causé si l'acte de concession est intervenu sur la base des faits existants.

« Le législateur a le droit, par une loi spéciale à certains concessionnaires, de modifier le fonctionnement des services publics concédés, mais les concessionnaires pourront demander à l'Etat réparation du préjudice à eux causé si l'acte de concession est intervenu sur la base de faits existants.

« Le législateur n'a jamais le droit d'intervenir à lui seul pour modifier ou compléter l'acte de concession en ce qui concerne la situation personnelle du concessionnaire.

« Les clauses de l'acte de concession relatives au fonctionnement du service public concédé peuvent être interprétées d'une manière générale par le législateur seul. Mais cette interprétation ne peut intervenir qu'en dehors de tout litige né et actuel.

« L'interprétation des dispositions d'un acte de concession relatives à la situation personnelle d'un concessionnaire ne peut être donnée par le législateur qu'à la suite d'une entente avec ce concessionnaire. »

CHAPITRE III

HISTORIQUE DE L'INTERVENTION DE L'ETAT EN MATIERE DE RETRAITES DES EMPLOYES DE CHEMINS DE FER

Préliminaires de la loi du 21 juillet 1909

L'intervention législative en matière de retraites fut inaugurée en 1890, mais d'une façon mitigée, et aboutit aux lois du 21 juillet 1909 et du 28 décembre 1911, qui traitent la question d'une manière large et complète.

Lois des 27 décembre 1890 et 10 avril 1902.

La loi du 27 décembre 1890, dans son article premier, complète l'article 1780 du Code civil relativement au contrat de louage de service, et, dans son article 2, dispose ce qui suit :

« Dans le délai d'une année, les Compagnies et Administrations de chemins de fer devront soumettre à l'homologation ministérielle les statuts et règlements de leurs Caisses de Retraites et de Secours. »

En fait, ce droit d'homologation n'avait aucune portée : le ministre ne pouvait demander ni obtenir des

modifications aux statuts. Si le ministre refusait d'homologuer à moins de certaines modifications aux statuts et si les Compagnies ne voulaient pas admettre ces modifications, aucun changement à l'état de choses existant n'avait lieu.

Une intervention plus étendue et plus puissante était nécessaire. La loi du 10 avril 1902 vint ajouter le paragraphe suivant à l'article 2 de la loi du 27 décembre 1890 :

« Dans le cas où l'homologation, prévue par l'article 2 de la loi du 27 décembre 1890 sur le contrat de louage et les rapports entre les agents de chemins de fer et les Compagnies, n'est accordé que sous réserve de certaines modifications ou additions non acceptées par la Compagnie, il sera statué par un décret rendu sur avis *conforme* du Conseil d'Etat.

Il est à remarquer que l'avis du Conseil d'Etat doit être conforme au décret ministériel, ce qui est extrêmement rare en droit administratif; en général, on se contente de prendre l'avis du Conseil d'Etat, et le ministre agit ensuite comme bon lui semble.

Ici, le Conseil d'Etat est choisi comme arbitre suprême entre l'Administration et la Compagnie en désaccord.

Des difficultés se présentèrent qui retardèrent considérablement l'approbation des statuts.

Une première cause de retard consista dans les complications du calcul des réserves. A l'origine, les versements des Compagnies ne dépassaient pas ceux des agents, mais ils furent augmentés considérablement en raison de la baisse du taux de l'intérêt.

En supposant les capitaux placés à 4 %, des versements annuels représentant environ 15 % des traitements seraient nécessaires pour constituer des réserves suffisantes; or, chaque réduction de 1/4 % dans le taux de l'intérêt obligeait à augmenter les versements dans la proportion d'environ 1 % des traitements, ce qui est un accroissement de charges considérable.

Une autre cause de retard dans l'approbation des statuts venait de la loi du 27 décembre 1895 concernant les Caisses de Retraites, de Secours et de Prévoyance fondées au profit des employés et ouvriers. La loi de 1895 vise l'ensemble de l'industrie. Une faillite considérable d'un chef d'entreprise entraîna la perte, pour les ouvriers, des versements effectués à la Caisse patronale.

A la suite de cet événement, la loi du 27 décembre 1895 institua le contrôle de l'Etat sur les Caisses patronales de retraites. Elle obligea les chefs d'entreprise à placer l'avoir des Caisses de Retraites, soit en fonds d'Etat, soit en obligations des communes et des départements, soit en prêts hypothécaires. La loi ne mentionne pas les placements immobiliers, qui étaient utilisés avec avantages par les Compagnies.

Par suite, les Compagnies n'appliquèrent pas la loi du 27 décembre 1895.

Mais, en droit, la loi de 1895 était-elle ou non applicable aux Compagnies? Les avis étaient assez partagés à ce sujet.

Une proposition de M. Strauss, aux termes de laquelle l'article 3 de la loi du 27 décembre 1895 n'est pas appli-

cable aux six grandes Compagnies de chemins de fer, fut adoptée par le Sénat, en séance du 7 juin 1901. La Chambre ne s'est pas encore prononcée.

ELABORATION DE LA LOI DU 21 JUILLET 1909

Nous venons de constater l'existence d'une tendance interventionniste, inaugurée par la loi du 27 décembre 1890 et aggravée par celle du 10 avril 1902.

Les années suivantes furent marquées par le dépôt de projets nombreux, qui préparèrent des réformes sérieuses et vinrent aboutir à la loi du 21 juillet 1909.

En 1894, M. Descubes présente un projet ayant pour but de garantir la sécurité des voyageurs. Ce projet ne vise que les agents des trains, et n'envisage la question des retraites, que comme accessoire, et sans demander de retraites obligatoires (1).

M. Turrel, le 26 novembre 1897, pose le principe d'une retraite obligatoire pour les Compagnies, déjà demandée en 1894 par M. Leygues, mais seulement pour les mécaniciens et chauffeurs (2).

La proposition Berteaux et Jaurès s'occupe à la fois du travail et des retraites, mais elle s'étend à tous les agents du service des trains (3).

(1) Proposition déposée à la Chambre des Députés, le 28 juillet 1894, par M. Descubes (annexe n° 895. Doc. parl., 1895, p. 165). Rapport Descubes, 21 déc. 1895 (annexe n° 1700. Déb. parl., 1895, p. 1627).

(2) Projet déposé par M. Turrel, min. des Travaux publics, le 26 nov. 1897 (annexe n° 2847, Déb. parl , S. E., 1897, p. 226).

(3) Proposition Berteaux-Jaurès, 30 nov. 1897 (annexe n° 2853, Déb. parl., S. E., 1897, n° 231).

D'après l'article 4 de la proposition Berteaux, la retraite proportionnelle serait accordée sans condition d'âge ni de durée de services aux agents blessés et infirmes; après dix ans de service aux agents congédiés pour quelque cause que ce soit, sauf le cas d'indélicatesse; après quinze ans de service, à tous les agents qui en feraient la demande; après vingt ans de service, tout agent serait admis à faire valoir ses droits à la retraite.

La Commission de la Chambre conclut au rejet, estimant qu'il était injuste de donner les mêmes avantages à des agents soumis à des risques inégaux, et parce que la proposition s'étendait aussi aux petites Compagnies et aux tramways (1).

Néanmoins, la Chambre adopta le projet le 17 décembre 1897; M. Rabier fit valoir que les risques de mort, de mutilation, de maladie, d'usure professionnelle sont identiques pour toutes les catégories du personnel, et que, d'autre part, d'après les précédents législatifs, les mécaniciens, conducteurs, garde-frein sont traités d'une façon identique, au point de vue des pénalités encourues en cas d'abandon de poste. (Loi du 21 juillet 1845.)

La Chambre adopta en outre une disposition additionnelle de M. Perrier, ainsi conçue : « Le droit à la retraite courra du jour où les agents rempliront leurs fonctions, à charge pour eux de verser à la Caisse des Retraites depuis ce jour-là » (2).

(1) Rapport supplémentaire de M. Descubes, sur le projet Turrel et la proposition Berteaux, le 2 déc. 1897 (annexe n° 2860, Déb. parl., S. E., 1897, p. 237).

(2) *J. Off.*, Ch. des Dép. Déb. parl., 17 décemb. 1897, p. 340.

La Commission du Sénat disjoignit les dispositions relatives aux retraites, n'acceptant que celles ayant trait à la durée du travail des agents. La Commission craignait l'augmentation des charges de l'Etat par suite du fonctionnement de la garantie d'intérêt, et voulait attendre l'effet de la loi de 1890, l'homologation des règlements de retraites par le ministre.

Le Sénat suivit l'avis de la Commission, et disjoignit tout ce qui avait trait aux retraites, refusant de s'immiscer « dans des contrats qui existent en vertu d'une législation antérieure, de modifier les conventions intervenues entre les Compagnies et leurs agents, en un mot, de violer le principe de la non-rétroactivité des lois » (Discours du rapporteur à la séance du 7 juin 1901).

Par contre, le Sénat adopta deux dispositions proposées par M. Strauss. Une disposition qui est devenue la loi du 10 avril 1902, que nous avons analysée plus haut, et une disposition déclarant inapplicable aux grands réseaux de chemin de fer l'article 3 de la loi du 27 décembre 1895, obligeant les chefs d'entreprise à placer l'avoir des Caisses de Retraites, soit en fonds d'Etat, soit en obligations des communes et des départements, soit en prêts hypothécaires (1).

La Commission de la Chambre approuva les deux articles votés par le Sénat et modifiant les lois de 1890 et de 1895, mais elle refusa d'abandonner les dispositions relatives aux conditions de la retraite (2).

(1) V. rapport Godin, du 25 fév. 1901 (annexe n° 85, Déb. parl., S. O., 1901, p. 190).

(2) V. annexe n° 2412, Déb. parl., S. O., 1901, p. 506. Rapport de

Elle présenta une proposition transactionnelle, ainsi conçue :

« Article 9. Le droit à la retraite pour tous les ouvriers et employés de chemins de fer est déterminé ainsi qu'il suit :

« Quels que soient l'âge et la durée des services, ils auront droit à une pension de retraite proportionnelle, lorsque des blessures ou infirmités les mettront hors d'état de travailler, sans préjudice, bien entendu, de la rente d'invalidité prévue par la loi du 9 avril 1898.

« Tout ouvrier ou employé, démissionnaire ou congédié, sauf dans le cas où son renvoi serait motivé par une condamnation à une peine d'emprisonnement pour faits d'indélicatesse, aura également droit à une pension de retraite proportionnelle; toutefois, dans ce dernier cas, le paiement de cette retraite sera différé jusqu'au jour où l'agent aurait été admis à faire valoir ses droits à la retraite.

« A cinquante ans d'âge et vingt ans de services, ou bien, quelque soit leur âge, à vingt-cinq ans de services, les ouvriers ou employés seront admis à faire valoir leurs droits à la retraite.

« Avec l'assentiment de la Compagnie, ils peuvent différer cette entrée en jouissance jusqu'à cinquante-cinq ans.

« Cette pension est réversible pour moitié sur la tête de la veuve et des orphelins jusqu'à l'âge de dix-huit ans.

M. Rose, 2 juill. 1901 (annexe 2557, Doc. parl., S. O., 1901, p. 750. Rapport suppl. de M. Rose, 14 nov. 1901 (annexe 2750. Doc. parl., S. E., 1901, p. 79).

« Dans le cas de renvoi prévu ci-dessus pour faits d'indélicatesse, la femme et l'enfant se substitueront à l'employé déchu et toucheront la moitié de la pension de retraite à laquelle celui-ci aurait eu droit. »

Pendant ce temps, MM. Rabier et Berteaux présentèrent, comme contre-projet, la proposition Berteaux-Jaurès, votée par la Chambre en 1897, mais augmentée et aggravée. D'autre part, les agents des Compagnies avaient présenté au Parlement le cahier de leurs revendications.

La Chambre vota, malgré l'intervention du ministre des Finances, un projet plus radical encore que celui qui lui était présenté par la Commission de la Chambre, dont voici le texte :

« Les ouvriers et employés des Compagnies de chemins de fer ont droit, après vingt ans de services, à une pension égale à la moitié de leurs appointements ou salaires moyens des six dernières années, réversible pour moitié sur la tête de la veuve ou des orphelins jusqu'à l'âge de 18 ans.

« Quelle que soit la durée de ses services, l'ouvrier ou employé quittant sa Compagnie pour une cause quelconque, conserve ses droits à une pension proportionnelle, dont le paiement sera différé jusqu'au jour où il aura été admis à faire valoir ses droits à la retraite.

« Toutefois, l'ouvrier ou l'employé entrera immédiatement en jouissance de sa retraite proportionnelle, s'il a quinze années de services, ou s'il est atteint de blessures ou infirmités qui le mettent hors d'état de travailler, sans préjudice, dans ce dernier cas, de la rente d'invalidité prévue par la loi du 9 avril 1898.

« Le droit à la retraite court du jour de l'entrée à la Compagnie. »

En 1897, seuls les agents des trains avaient droit à une retraite; maintenant, tous les agents, employés, ouvriers du service sédentaire, comme du service actif, seront appelés à bénéficier du régime légal des retraites. Au total, 310.000 personnes. En outre, le taux de la pension, les droits des veuves et des orphelins sont visés par la loi.

L'attitude du Sénat fut négative, comme précédemment, en présence de cette proposition contraire à ses idées.

Dans son premier rapport, M. Gaudin invita le Sénat à s'en tenir à l'étude des conditions du travail proprement dit, et à repousser tout examen de la question des retraites.

Pendant huit ans (1901-1909), le texte voté par la Chambre resta en suspens devant le Sénat. La Commission sénatoriale poursuivit son enquête, entendit les délégués des Syndicats et examina les critiques des présidents des cinq grandes Compagnies. Des projets furent déposés par le gouvernement, le 22 février 1906, le 12 novembre 1908 et le 25 février 1909. Ce dernier, avec le rapport de M. Strauss (1), du 25 février 1909, a pour objet de résoudre entièrement le problème des retraites.

Enfin, le Sénat revint sur son opinion précédente, et estima que la question de la réglementation du travail

(1) Annexe n° 117, Doc. parl., S. O., 1909, p. 144.

proprement dit ne devait plus être examinée par le législateur, et que la question des retraites seule restait à l'ordre du jour.

La réglementation du travail se fit par des arrêtés pris, en vertu des pouvoirs de police du ministre, par M. Baudin, le 4 novembre 1899, pour les mécaniciens, chauffeurs et agents des trains, et le 23 novembre 1899 pour les agents des gares. En 1901, nouvel arrêté sur les agents des voies.

Les arrêtés du 9 mai 1906 complétèrent ces dispositions.

Quant à la question des retraites, le texte adopté par le Sénat, le 9 juillet 1909, après avis de la Commission des finances présenté par M. Poincaré, le 8 juin 1909 (1) et le 13 juillet par la Chambre, est devenu la loi du 21 juillet 1909, ayant trait exclusivement aux conditions des retraites du personnel des grands réseaux de chemins de fer d'intérêt général.

(1) Annexe 135, Doc. parl., S. O., 1909, p. 231.

CHAPITRE IV

LOI DU 21 JUILLET 1909, RELATIVE AUX CONDITIONS DE RETRAITE DU PERSONNEL DES GRANDS RÉSEAUX DE CHEMINS DE FER D'INTÉRET GÉNÉRAL

Domaine d'application de la Loi

Quant au personnel, le domaine d'application de la loi est très étendu.

Tous les agents, employés et ouvriers de l'un et l'autre sexes, doivent bénéficier des droits et avantages minima établis par la présente loi (art. 1er). Il n'y a de différences entre les diverses catégories du personnel qu'au point de vue des conditions du droit à la pension, comme nous le verrons plus loin.

La loi du 21 juillet 1909 est applicable (art. 1er) aux grandes Compagnies de chemins de fer et à l'Administration des chemins de fer de l'Etat. Le rapport de M. Strauss établit qu'elle est également applicable aux chemins de fer de Ceinture, qui sont exploités par un Syndicat des grands réseaux, et aux employés du contrôle commun.

Mais les Compagnies secondaires d'intérêt général et les chemins de fer d'intérêt local et les tramways échappent au domaine d'application de la loi.

En ce qui concerne les Chemins de fer algériens, le P.-L.-M. algérien suit le sort du P.-L.-M. métropolitain. Les autres Compagnies (Chemins de fer algériens de

l'Etat, Ouest algérien et Bône-Guelma) restent soumis au régime antérieur à la loi de 1909, le gouvernement ayant craint les conséquences financières de la réforme.

Ces restrictions ne s'expliquent pas en théorie; le contrôle de l'Etat, exercé dans l'intérêt public, s'applique aussi bien aux Compagnies secondaires et d'intérêt local qu'aux grandes Compagnies.

Le projet Berteaux de 1897 et le projet transactionnel adopté par la Commission d'entente admettaient que tout le personnel de toutes les Compagnies sans exception aurait droit à la retraite.

Ceci fut également réclamé par une lettre adressée à la Commission sénatoriale du 27 avril 1909 par le Syndicat général des travailleurs des chemins de fer.

Dès 1906, le ministre avait écarté la demande des Compagnies secondaires à bénéficier de la nouvelle loi.

Dans une note du 27 mars 1909, M. Barthou donne les raisons de cette attitude.

« Tandis que, sur les grands réseaux, dit le ministre, la complication du service et la vigilance toute particulière qu'il exige pour assurer la sécurité publique, ont imposé aux Compagnies l'obligation de s'assurer, dès l'origine de l'exploitation, un personnel de choix par l'appât d'avantages spéciaux de carrière, et notamment d'une retraite pour les vieux jours, les Compagnies de chemins de fer secondaires se sont trouvées dans la même situation au point de vue du recrutement du personnel, que les chemins de fer d'intérêt local, et ont eu les mêmes facilités, résultant de ce que, sur leurs lignes comme sur celles-ci, l'exploitation se fait avec un

petit nombre de trains, circulant à faible vitesse, ce qui rend le service plus simple et plus facile que sur les grands réseaux. » (Annexe au rapport Strauss, p. 186) (1).

En réalité, ces raisons ne sont pas absolument exactes : s'il est vrai que, dans les petites Compagnies, les trajets sont courts et la marche des trains lente, les agents sont moins nombreux et forcés à fournir des travaux divers au moyen d'un matériel souvent insuffisant. Par suite, le surmenage paraît équivalent chez eux et chez les agents des grands réseaux.

Il semble aussi que les petites Compagnies ne puissent se passer, non plus que les grandes, d'un personnel de choix.

Les véritables raisons de ces différences de traitement sont financières. Le surcroît de dépenses eut été, pour les Chemins de fer de Tunisie et d'Algérie, de 1.200.000 à 1.500.000 francs. Or, ces Compagnies sont en déficit.

Pour les Compagnies secondaires de la métropole, et les lignes d'intérêt local et de tramways, dont le réseau total est de 3.974 kilomètres, l'application de la loi de 1909 eut produit un supplément de dépenses de 553.000 francs, supporté en grande partie par l'Etat et les départements, pour la raison que ces Compagnies reçoivent des subventions de l'Etat et des départements, qui leur permettent de faire face à leurs frais d'exploitation.

(1) V. rapport Strauss au Sénat, annexe au procès-verbal de la séance du 25 mai 1909. Annexe n° 117, Doc. parl., S. O., 1909, p. 144.

DÉTERMINATION DE L'AGE DE LA RETRAITE
(Article 2)

La loi du 9 juin 1853, relative aux pensions civiles, pose en principe, dans son article 5, que le droit à la pension de retraite est acquis par ancienneté à 60 ans d'âge et après 30 ans de services.

Ce principe est restreint pas quelques dérogations, notamment en faveur des fonctionnaires appartenant à certains services « actifs » légalement déterminés, pour lesquels il suffit de 55 ans d'âge et de 25 ans de services pour avoir droit à une retraite.

Une autre dérogation au principe est apportée par la loi de 1853 en faveur des fonctionnaires atteints d'invalidité.

La loi du 21 juillet 1909 distingue également les agents du service actif d'une part, et, d'autre part, les agents du service sédentaire, qu'elle ramène à la catégorie spéciale des « employés de bureau ».

Dans ces deux catégories, il faut, comme première condition, 25 ans d'affiliation à la Caisse des Retraites, mais la condition d'âge diffère.

Examinons d'abord la situation des employés de bureau.

Il y avait une difficulté pratique à traiter à part les employés de bureau, et M. Strauss l'indiquait dans son rapport. M. Lintilhac résumait la thèse du rapporteur dans la séance du 22 juin 1909 au Sénat, en ces termes :

« Les employés de bureau sont presque tous d'anciens employés du service actif; il y a là, entre les emplois, et par la nature même du fonctionnement de l'organisme des transports par voie ferrée, une mobilité, une perméabilité nécessaires, une sorte d'endosmose administrative, exclusives de la définition courante de sédentarité; celle-ci ne saurait donc s'appliquer ici sans une criante injustice... »

En raison de ces faits, le ministre, dans la séance de la Commission du 22 mai 1909, proposa de réduire aux seuls employés de bureau la limite de 60 ans d'âge.

Mais l'avis de M. Lintilhac prévalut, et l'article 3 de la loi du 21 juillet 1909 distingue les employés de bureau qui n'ont pas passé 15 ans de services actifs, et qui n'ont droit à une retraite qu'à l'âge de 60 ans, et les employés de bureau qui ont passé 15 ans, dans les services actifs, et qui ont droit à une retraite à l'âge de 55 ans.

Autre atténuation : les employés de bureau qui n'ont pas passé 15 ans dans les services actifs pourront obtenir leur retraite à 55 ans d'âge s'ils sont reconnus hors d'état de continuer leurs fonctions par une Commission de réforme prévue à l'article 12 de la loi.

Art. 12. — La composition et le fonctionnement des Commissions de réforme prévues par la présente loi seront arrêtées pour chaque administration de chemins de fer, par le ministre des Travaux publics, sur la proposition de cette administration. Des représentants élus du personnel feront nécessairement partie de ces Commissions.

AGENTS DU SERVICE ACTIF

Les agents du service actif se divisent en deux grandes catégories. Dans la première, on place les mécaniciens et les chauffeurs.

Dans la seconde catégorie, prennent place : les ouvriers des ateliers de construction et de réparations. Voir à ce sujet le compte rendu de la séance du Sénat du 25 juin 1909. (*J. Off.*, p. 537.)

Les agents des gares et des voies.

Les agents des trains.

Les mécaniciens et chauffeurs, auxquels incombe une responsabilité plus lourde, et qui sont exposés à des risques plus nombreux que les autres agents, sont, à cause de cette situation spéciale de « suractivité », suivant l'expression de M. Lintilhac, aptes à bénéficier de la retraite à l'âge de 50 ans.

Pour les autres agents, ouvriers des ateliers, agents des gares et des trains, l'âge de la retraite est de 55 ans.

Cette distinction ne s'est pas faite sans de vives discussions : La Commission voulait assimiler les agents des trains aux mécaniciens et chauffeurs, à cause des fatigues que leur cause la trépidation constante des voitures. M. Gauthier, ministre des Travaux publics, était de cet avis.

M. Denoix prétendait que les chefs et sous-chefs de gare sont plus exposés au surmenage que les mécaniciens et chauffeurs. Enfin, M. Gaudin de Villaine déposa, à la séance du 2 juillet 1909, un amendement

tendant à assimiler les aiguilleurs aux mécaniciens et chauffeurs. Le Sénat n'admit pas ces diverses opinions, et s'arrêta à la distinction que nous avons énoncée ci-dessus.

Nous avons vu que la durée d'affiliation à la Caisse des Retraites a été fixée par la loi à vingt-cinq ans.

Mais quel est le point de départ de cette affiliation? Dans les règlements des Compagnies, l'affiliation résultait du « classement, ou du commissionnement ».

Le commissionnement, prononcé par le Conseil d'Administration des Compagnies, ne peut être révoqué que par ce Conseil, et assure à l'agent une situation plus stable.

Le classement est prononcé par décision des chefs de service, et fait passer les employés dans le cadre permanent.

Nous avons, au début de cette étude, défini plus complètement le classement et commissionnement.

A dessein, la loi de 1909 n'emploie pas les mots classement et commissionnement, dont la signification et les modes d'application diffèrent suivant les Compagnies, elle impose simplement, dans son article 6, l'affiliation obligatoire après une année d'emploi continu après que l'intéressé aura accompli son service militaire dans l'armée active. Pour les femmes, l'affiliation aura lieu après une année d'emploi continu à leur majorité.

Pour les hommes réformés du service militaire le délai d'un an ne compte qu'à partir de la libération de leur classe.

PENSIONS D'INVALIDITÉ

En cas d'invalidité résultant de maladies, blessures ou infirmités prématurées, mettant l'agent dans l'impossibilité de rester au service de la Compagnie, la loi, comme les règlements de la Compagnie, accorde à l'agent une retraite, sans condition d'âge.

Cette pension n'est allouée qu'au cas d'invalidité, ce qui suppose, et la loi le spécifie à l'article 3, que l'agent ne remplit plus de services actifs.

Le titulaire doit être reconnu hors d'état de continuer ses fonctions, soit par ses supérieurs, soit par la Commission de réforme de l'article 12.

Deux cas peuvent se présenter : ou bien l'invalidité ne résulte pas de l'exercice de fonctions professionnelles de l'agent; ici, l'agent, dispensé de la condition d'âge, doit justifier d'un minimum de 15 années d'affiliation à la Caisse des Retraites.

Ou bien l'invalidité résulte de l'exercice des fonctions de l'agent, alors il acquiert le droit à pension quelle que soit la durée de l'affiliation.

L'article 4 *in fine* de la loi du 21 juillet 1909 dispose que la pension de retraite se cumulera avec les rentes-accidents dues par l'application de la loi du 9 avril 1898, et des lois subséquentes.

Ainsi est tranchée une controverse qui existait, avant la loi de 1909, entre les tribunaux et entre les règlements des Compagnies.

Les Cours et les Tribunaux admettaient le cumul

de la pension de retraite et de l'indemnité de la loi de 1898 sur les accidents du travail. Au contraire, la Cour de Cassation ne permettait ce cumul que si l'agent blessé réunissait les conditions d'âge et de durée d'affiliation nécessaires pour avoir droit à la retraite; autrement, l'agent ne touchait que la rente d'invalidité de la loi de 1898.

Cette situation ne se justifiait en aucune manière : le droit à la retraite était acquis à la victime de l'accident d'une façon pleine et entière; tous les règlements, en cas de blessure reçue en service, accordaient une pension immédiate et proportionnelle à l'agent.

D'autre part, il n'y a rien de commun entre l'indemnité de la loi de 1898, qui est la réparation d'un préjudice, et la pension de retraite, dont la source consiste dans les versements et les retenues faites sur les salaires.

Les règlements de l'Est et de l'Etat admettaient le cumul. Le Midi l'admit d'abord, puis le rejeta, quand la Cour de Cassation eut rendu son arrêt en la matière.

Enfin le Midi rétablit le cumul en 1909.

Les règlements du Nord et de l'Orléans conservaient la distinction de la Cour de Cassation. Le P.-L.-M. et l'Ouest accordaient la plus élevée des deux pensions.

Comme nous venons de le voir, la loi du 21 juillet 1909 admet le cumul et tranche enfin la question, dans son article 4 *in fine* : « La pension se cumulera avec les rentes-accidents dues par application de la loi du 9 avril 1898 et des lois subséquentes. »

M. Strauss interprète ainsi ces derniers mots dans son rapport :

« La loi du 9 avril 1898 a été modifiée par les lois des 24 mai et 30 juin 1899, 22 mars 1902, 31 mars 1905, 18 juillet 1907. Elle est appelée à subir d'autres remaniements qui découlent du même principe, celui de la réparation du risque professionnel. Il va de soi que le cumul des retraites et des rentes-accidents doit s'étendre aux indemnités forfaitaires résultant des modifications conformes à la pensée et aux intentions du législateur de 1898. »

RETRAITES PROPORTIONNELLES

L'article 5 de la loi de 1909 prévoit une catégorie exceptionnelle de pensions; ce sont les retraites proportionnelles.

Si l'agent quitte le service de la Compagnie, soit volontairement, soit pour toute autre cause, et sans réunir les conditions définies aux articles 2 et 3, qui lui ouvriraient un droit à la pension normale; si cet agent compte quinze années d'affiliation, il a droit à une retraite, qui est calculée comme il est dit à l'article 4.

Cette retraite se distingue de la pension normale (d'ancienneté ou d'invalidité), parce que celle-ci est immédiate, tandis que la pension exceptionnelle est différée. La jouissance de cette pension est reportée à l'âge où seraient remplies les conditions de la retraite normale, selon la catégorie dont fait partie l'agent; c'est-à-dire à cinquante ans d'âge pour les mécaniciens et chauffeurs, à cinquante-cinq ans d'âge pour les

autres agents du service actif, et à soixante ans d'âge pour les employés de bureau.

L'agent qui ne compte pas quinze années d'affiliation n'a pas droit à la pension exceptionnelle ci-dessus, il a droit à des allocations qui sont des remboursements des retenues prélevées sur son salaire au profit de la Caisse des Retraites, augmentées des intérêts de ces retenues, calculés au taux bonifié donné, au moment du départ, par la Caisse d'Epargne de Paris à ses déposants.

Dans le but de pousser les agents à la prévoyance, l'article 5, paragraphe 2, 2e alinéa, dispose que « si ces retenues ont été versées à la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse, ou à la Caisse d'assurances en cas de décès, le remboursement sera remplacé par la remise à l'intéressé du livret individuel ou de la police d'assurance ».

Ainsi les agents de chemins de fer, même quand ils ne réunissent pas les conditions nécessaires à la retraite, ne perdent pas les retenues subies par eux. Les fonctionnaires de l'Etat perdent ce bénéfice dans le même cas. Nous avons vu qu'en cas d'invalidité professionnelle, l'agent a droit à une pension normale d'invalidité.

Lorsque l'agent quitte la Compagnie pour cause d'une invalidité ne résultant pas de ses fonctions, et qu'il est reconnu invalide, soit par l'Administration à laquelle il appartient, soit par la Commission de réforme, il aura droit, en outre du remboursement de ses retenues ou de la remise de son livret individuel, à une indemnité spéciale, représentée par le montant desdites rete-

nues majorées de leur intérêt au même taux (art. 5), c'est-à-dire au taux bonifié servi par la Caisse d'Epargne de Paris.

Il faut qu'il y ait départ prématuré pour que l'agent ait droit à l'allocation d'une pension exceptionnelle. Mais y a-t-il droit quelles que soient les causes de son départ?

L'article 5, paragraphe 1, vise les agents quittant le service, « soit volontairement, soit pour toute autre cause ». Donc, ce droit existe quelles que soient les causes du départ.

Le projet gouvernemental était beaucoup plus strict; il refusait la pension exceptionnelle dans le cas de congédiement pour insubordination, habitude d'ivresse, mauvais service persistant ou malversation.

La Commission sénatoriale fut d'avis de ne refuser la pension qu'au cas de congédiement pour malversation ou à la suite de condamnation pour délit de droit commun, et seulement après avis conforme de la Commission de réforme.

Cet article ne fut pas rédigé sans d'importantes discussions au Sénat.

Aux séances des 6 et 8 juillet 1909, M. Touron déposa un amendement dans le but d'ajouter au paragraphe premier de l'article 5 les mots « sauf le cas de cessation concertée de travail ».

Le Gouvernement combattit l'amendement, parce qu'il équivalait à contester le droit de grève aux ouvriers des chemins de fer, droit d'ailleurs très contestable.

Malgré une intervention de M. Ribot, l'amendement fut repoussé par le Sénat, qui décida en outre de supprimer toutes les hypothèses où la pension de retraite pourrait être refusée, dans le texte proposé par la Commission.

Comme contre-partie, il fut entendu, d'après les affirmations du ministre des Travaux publics au Sénat, qu'en cas de brusque rupture du contrat de travail, l'article 1780 du Code civil sera applicable, et que les tribunaux pourront condamner les agents à des dommages-intérêts vis-à-vis de la Compagnie (1).

D'autre part, si le contrat a été rompu par l'agent, et que celui-ci veuille revenir au service de la Compagnie, si celle-ci refuse, l'agent ne pourra demander de dommages-intérêts. (Discours du ministre des Travaux publics à la séance du 8 juillet 1909.)

LIQUIDATION DES RETRAITES

Nous allons examiner ici les procédés par lesquels le législateur détermine le chiffre de la pension de l'agent.

Eléments et mode de la liquidation.

La pension de retraite a pour base le traitement ou salaire. La loi vise ainsi les salaires des ouvriers et le traitement des agents.

(1) V. le discours du ministre des Travaux publics à la séance du Sénat du 8 juillet 1909. *J. Off.*, D. P. Sénat, p. 150.

Par suite, la loi, après le projet Barthou, adopte le sytème des pensions fixes, calculées d'après le traitement ou salaire moyen des deux dernières années de service. C'était là la tradition ancienne des Compagnies.

Le but principal de l'adoption de ce système des pensions fixes est de tranquilliser les agents, qui connaissent d'avance le montant de leur pension future.

Mais pour les Compagnies, il y a là un inconvénient grave : il est difficile de calculer d'avance la péréquation entre les charges et les ressources, et le moindre écart est désastreux pour les finances de la Compagnie.

C'est ce qu'expriment dans les termes suivants les directeurs des cinq grandes Compagnies dans une lettre adressée le 5 mai 1909 à M. le Président de la Commission sénatoriale. (Annexe au rapport Strauss, n° 117, p. 195.)

« On a fait, pendant près d'un demi-siècle, l'essai désastreux de ce système, qui substitue à une charge précise, calculée en fonction des traitements, une charge dont la quotité n'est pas fixe, et dépend surtout du traitement de sortie de chaque agent. L'expérience faite a été décisive, elle a démontré nettement que la péréquation des charges et des ressources est impossible à assurer à l'aide d'un versement annuel régulier, elle a fait voir qu'avec les calculs les plus sérieux, les plus savants, avec les hypothèses paraissant les mieux établies, on aboutirait la plupart du temps à des déficits formidables. »

On peut observer encore que la contribution des bénéficiaires était seule déterminée par la loi, et non

celle de la Compagnie, dont la limite ne pouvait être prévue.

Ces observations furent écartées, parce qu'on considéra avec M. Strauss que la science de l'actuariat a fait aujourd'hui d'assez grands progrès et que nous disposons de statistiques suffisantes pour établir des calculs précis.

D'autre part, les dangers dont nous avons parlé, et qui résultent de l'incertitude des charges des Compagnies, sont atténuées parce que l'Etat comble le déficit, s'il existe, par la garantie d'intérêt, et que, s'il y a diminution de bénéfices, l'Etat subira cette diminution par moitié, mais ce système est quand même déplorable si les finances de l'Etat doivent en souffrir.

La généralisation de l'usage du livret individuel et du recours à la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse eut été préférable, à cause de la sécurité que cette Caisse présente, et des autres avantages du livret individuel que nous avons énumérés plus haut.

Ainsi la pension de retraite est basée sur les traitements et salaires.

Or, d'après le décret du 9 novembre 1853, n'ont pas le caractère de traitement : 1° les indemnités, qui sont le remboursement des frais de représentation, mission, voyage, exposés par les fonctionnaires.

2° Les salaires pour travaux temporaires, auxiliaires, extraordinaires, dénués de caractère permanent.

3° Les gratifications présentant un caractère gracieux et différents d'une dette loyalement ou conventionnellement obligatoire.

Ces principes reçoivent ici application. La loi de 1909 considère comme traitement ou salaire toute rémunération non accidentelle du travail. L'article 8, paragraphe 2, dispose : « Dans les traitements ou salaires, on comprendra les primes et tous les avantages accessoires assimilés à une augmentation de salaire, qui ne constituent pas un remboursement de frais, un secours ou une gratification.

Dans son rapport au Sénat (1), M. Strauss interprète ainsi ce point capital : « Pour les primes et les avantages accessoires, il est légitime que, dans les conditions où ces primes sont allouées et ces avantages accordés, tels que le logement gratuit, leur valeur entre en ligne de compte dans l'évaluation ou le calcul du traitement ou salaire moyen.

« La rémunération du travail des agents et ouvriers ne se fait pas toujours, dans les chemins de fer, par un traitement ou salaire fixe. Bien souvent, le salaire fixe ne constitue qu'une fraction relativement assez faible de l'ensemble des avantages pécuniaires inhérents à la position de l'agent.

« En particulier, les mécaniciens et les chauffeurs touchent, en plus de leur salaire, des primes d'économie de combustible, d'économie de graissage, de temps gagné, de parcours kilométriques par exemple, dont le montant total, essentiellement variable par agent, peut, pour les mécaniciens habiles, atteindre la moitié du traitement fixe. Il ne s'agit pas là de gratifications

(1) V. rapport Strauss au Sénat, annexe n° 117 à la séance du 25 mai 1909, p. 109.

discrétionnairement données par les Compagnies exploitantes, mais d'un véritable supplément de salaire, fruit d'une sorte d'association entre l'exploitation du chemin de fer et son personnel qui incite ce dernier à tirer parti dans les conditions les plus satisfaisantes au point de vue de la rapidité, de l'entretien et de l'économie, des moyens mis à sa disposition. Ces primes doivent donc être considérées comme faisant partie du salaire au même titre que le traitement fixe. »

« D'autres agents, continue M. Strauss, que les mécaniciens et chauffeurs peuvent également être intéressés à leur travail sous forme de primes : on peut citer, dans ce cas, les agents des gares, que, sur la Compagnie du Nord en particulier, l'on intéresse à la rapidité des trains, afin de réduire le plus possible les retards, etc...

« Il n'y a aucune raison de ne pas considérer également ces primes comme une augmentation de salaire soumise à la retraite au même titre que ce dernier... »

« Lorsque les avantages accessoires se traduiront par une somme d'argent qui vient directement grossir le traitement, il ne semble pas y avoir de difficulté.

« Mais certains agents peuvent bénéficier d'avantages en nature qui, bien que non chiffrés, n'en équivalent pas moins à une augmentation de traitement.

« Ce sont notamment les chefs de gare et de station, les agents des gares, les garde-barrières qui sont logés dans des bâtiments des Compagnies. Ces avantages matériels sont supputés par les agents lorsqu'ils acceptent un poste. Il est donc tout naturel qu'ils

entrent également en compte pour la retraite. Cela ne peut se faire que si on les traduit par une somme d'argent, mais c'est aux administrations de chemins de fer qu'il appartiendra, pour chaque espèce, d'établir l'équivalence.

« En dehors des primes et autres avantages accessoires qui constituent une fraction du salaire, continue M. Strauss, les agents peuvent recevoir des indemnités qui, au contraire, sont considérées comme le remboursement des frais avancés par eux, et évalués souvent à forfait. Tel est le cas des frais de déplacement qui ont le caractère d'un remboursement d'avances.

« La même observation s'applique aux gratifications ou secours, qui ont un caractère d'un remboursement d'avances.

« La même observation s'applique aux gratifications ou secours qui ont un caractère exceptionnel, et constituent une libéralité patronale essentiellement facultative et purement gracieuse. »

Nous savons maintenant en quoi consistent les traitements et salaires.

Taux des pensions.

La quotité des pensions se calcule sur la base du salaire moyen obtenu en considérant les six années de service les plus productives. Ces six années ne sont pas nécessairement les six dernières, ni forcément consécutives. Elles sont choisies dans la carrière de l'agent tout entière. C'est un progrès sur la loi de 1853 sur les

pensions civiles, qui prend comme base invariable le traitement moyen des six dernières années.

La pension de retraite (art. 4 de la loi du 21 juillet 1909), est égale à la moitié du traitement ou salaire moyen lorsque la double condition d'âge et de durée d'affiliation ci-dessus sera remplie : savoir : « Pour les mécaniciens, chauffeurs et agents des trains, 50 ans d'âge et 25 ans d'affiliation;

« Pour le personnel de tous les autres services : 55 ans d'âge et 25 ans d'affiliation. »

Cette division entre les catégories d'agents n'est pas la même que celle de l'article 2.

L'article 2, en effet, a trait aux conditions de jouissance de la pension, et principalement, à la condition d'âge; de plus il distingue trois catégories d'agents.

1° Les mécaniciens et chauffeurs.

2° Autres agents du service actif.

3° Employés de bureau.

L'énumération de la première catégorie de l'article 4 est, croyons-nous, limitative. Les travaux préparatoires restent muets sur ce point, et nous estimons que les agents des trains doivent être les seuls à jouir de la situation privilégiée, au point de vue du taux de la pension, des mécaniciens et des chauffeurs.

Par suite, les agents du service actif autres que ceux énumérés ci-dessus doivent rentrer dans la seconde catégorie de l'article 4.

L'article 4, paragraphes 4 et 5, dispose « que la pension sera augmentée, quel que soit l'âge, à raison

d'un cinquantième du traitement ou salaire moyen par année d'affiliation de plus de vingt-cinq.

« Elle sera diminuée, pour tous les agents, employés ou ouvriers, lorsque la double condition d'âge et de durée d'affiliation ne sera pas remplie, à raison d'un centième du traitement ou salaire moyen par année d'affiliation en moins de vingt-cinq, et de un centième par année d'âge en moins de cinquante ou cinquante-cinq, et, en tout cas, d'au moins un cinquantième du traitement ou salaire moyen par année d'affiliation en moins de vingt-cinq. »

Sous le régime ancien, le coefficient d'augmentation, pour chaque année de service, au-dessus du minimum fixe, était variable. Il était de 1/80e à la Compagnie du Nord, de 1/60e à l'Est et à l'Ouest, de 1/50e à l'Etat, au Midi et au P.-L.-M., de 1/40e sur l'Orléans.

Le projet Berteaux calculait par quarantièmes ce coefficient d'augmentation, le projet transactionnel revient aux cinquantièmes, ainsi que la loi de 1909.

Maxima et Minima

La loi de 1909 dispose, dans son article 4, *in fine*, « que la pension de retraite ne pourra, en aucun cas, dépasser les maxima qui sont fixés par chaque règlement de retraites, ni être inférieure à cinq cinquantièmes du traitement ou salaire moyen ».

Un amendement tendant à ce que la pension de retraite ne pût dépasser le chiffre de 6.000 francs, ni

être inférieure à 365 francs, avait été déposé au Sénat par M. Empereur, et fut retiré par lui à la séance du 6 juillet 1909, sur les observations suivantes du ministre des Finances :

« La loi sur laquelle nous statuons est une loi de minima; nous disons aux Compagnies de chemins de fer : « Vous ne pouvez pas faire à vos agents moins d'un certain avantage, mais nulle part nous n'avons dit : vous ne pouvez pas aller au-delà de cet avantage. »

« L'existence des minima est prévue dans la loi. Ils sont spécifiés dans les règlements qui seront soumis à l'approbation du ministre des Travaux publics, et je puis dire, d'accord avec lui, qu'il fera en sorte d'établir des minima supérieurs à ceux que, pour des situations équivalentes, l'Etat accorde à ses fonctionnaires. »

Ainsi, pour les maxima des pensions, la loi se rapporte à chaque règlement de retraites.

Les maxima étaient ainsi fixés par les règlements des Compagnies :

Est : les trois quarts du traitement, ou 9.000 francs;

Etat : les trois quarts du traitement, ou 6.000 francs;

Midi : les deux tiers du traitement, ou 8.000 francs;

Orléans : les trois quarts du traitement;

Ouest : les deux tiers du traitement, ou 8.000 francs;

P.-L.-M. : 12.000 francs.

A la Compagnie du Nord, le traitement de base ne peut dépasser 12.000 francs.

Réversibilité des Pensions

Nous avons vu plus haut que les règlements de retraites des différentes Compagnies admettaient en général la réversibilité de la moitié de la pension de l'agent décédé sur la tête de la veuve et des orphelins, âgés de moins de 18 ans.

L'article 7 de la loi de 1909 dispose aussi que :

« Les pensions de retraite sont réversibles pour moitié au profit des veuves, sauf en cas de divorce ou de séparation de corps prononcés aux torts exclusifs de la femme.

« La réversibilité n'aura lieu que si le mariage est de trois ans au moins antérieur à l'époque à laquelle le mari aura cessé ses fonctions.

« Aucune condition de durée de mariage ne sera exigée pour la réversibilité s'il existe un enfant né des conjoints au moment où le mari cesse ses fonctions. »

Ceci est dans le but de favoriser la natalité.

Ainsi, la veuve habile a, au décès du mari, droit à une pension égale à la moitié de celle qu'aurait touchée l'agent, au moment de son décès, ou de celle dont il jouissait à sa mort.

Droits des Orphelins

Le législateur ne vise que les orphelins mineurs; on doit y ajouter les enfants naturels. Ceci résulte de l'esprit de la législation moderne, et de l'analogie avec la loi du 8 avril 1898 sur les accidents de travail.

La loi de 1898 reconnaît aux enfants naturels le droit à la rente, à condition qu'ils aient été reconnus avant l'accident. Il y a lieu, croyons-nous, d'étendre cette solution au cas présent, avec les mêmes délais d'antériorité que pour le mariage, c'est-à-dire qu'il faut que les enfants aient été reconnus au moins trois ans avant la cessation des fonctions de l'agent.

Le droit des orphelins est subsidiaire à celui de la mère; il ne s'ouvre qu'au cas de décès de celle-ci, ou si la mère est inhabile à recueillir la pension, ou déchue de ses droits.

Le montant de la pension des orphelins est égal à la pension qu'aurait eue la mère.

Elle est indépendante du nombre des enfants, se partage par portion égale entre eux, et est payée jusqu'à ce que le plus jeune ait 21 ans accomplis, la part des décédés et des majeurs accroissant aux mineurs.

Quelle est la nature du droit des veuves et des orphelins ?

Par analogie avec ce que la jurisprudence décide pour les pensions des veuves de fonctionnaires civils, soumises à la loi de 1853, les veuves et orphelins dans la loi de 1909 ont un droit dérivé.

Le droit dérivé est un simple droit de réversion, si le mari est mort en jouissance d'une pension, ou en possession des droits à une pension.

Par suite, et comme conséquence du caractère dérivé des droits des veuves : la pension de la veuve sera liquidée d'après la législation qui aura servi de base à la liquidation de la pension du mari.

De plus, la femme ne pourra plus discuter sur la base de la pension de son mari si la liquidation a été faite.

Pour tous les points qui ne sont pas tranchés par la loi au sujet du partage entre enfants, par tête ou par lit, etc., il faudra se référer au règlement de chaque Caisse de Retraites.

Insaisissabilité des Pensions

L'article 65 de la loi des finances du 17 avril 1906 s'applique aux pensions de retraites des agents des Compagnies de chemins de fer. Il est ainsi conçu :

« Toutes pensions de retraites servies aux ouvriers, employés, à leurs veuves et à leurs orphelins, par une Caisse spécialement constituée à cette fin dans l'administration ou l'établissement auquel ils sont attachés, sont incessibles et insaisissables jusqu'à concurrence de 360 francs.

« Pour le surplus, ces pensions ne sont cessibles et saisissables que dans les limites prévues par la loi du 12 janvier 1895 pour les traitements et salaires. »

Ainsi, au-delà de 360 francs, ces pensions sont cessibles pour 1/10e, compensables pour un autre dixième, et saisissables pour la même quotité. (Art. 61 et suivants de la loi du 28 décembre 1910.)

Système financier des Caisses de Retraites

Chaque Compagnie organise sa Caisse de Retraites sous le contrôle de l'Etat, par un règlement spécial qui

règle les recettes et dépenses, l'organisation et le fonctionnement, et qui est soumis à l'homologation préalable du ministre.

L'article 11, § 1, dispose :

Six mois avant la mise en application de la présente loi, les administrations de chemins de fer devront soumettre leurs nouveaux règlements établis conformément aux prescriptions de ladite loi à l'homologation du ministre des Travaux publics, dans les conditions prévues par la loi du 27 décembre 1890, modifiée par la loi du 10 avril 1902.

Ces règlements, dûment homologués par le ministre, font la loi des parties.

(Cassation, chambre civile, 22 décembre 1902.)

Si un agent se trouve lésé par une disposition du règlement qu'il juge illégale, il devra donc se pourvoir contre l'arrêté d'homologation ou contre le décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Si cet agent conteste l'application qui lui est faite d'une disposition du règlement, à lui personnellement, il devra s'adresser à l'autorité judiciaire, juge du contrat de louage établi entre lui et la Compagnie.

L'Etat a un autre contrôle sur les Compagnies, après la mise en vigueur du règlement, dans le but d'assurer l'équilibre financier des Caisses de Retraites.

L'article 10 de la loi du 2 juillet 1909 dispose, paragraphes 3 et 4 :

« Tous les cinq ans, les grandes Compagnies de chemins de fer et l'Administration des chemins de fer de

l'Etat soumettent à l'approbation du ministre des Travaux publics la situation financière et le bilan de leurs Caisses de retraites, et proposeront, s'il y a lieu, les mesures propres à assurer la péréquation des charges. Dans le cas où ces mesures seraient insuffisantes, le ministre des Travaux publics, d'accord avec le ministre des Finances, prescrira, les Compagnies entendues, celles qu'il juge nécessaires.

« Le premier bilan devra être soumis dans un délai de deux ans à dater de la mise en application de la présente loi. »

Remarquons qu'il n'est question ici que des « mesures propres à assurer la péréquation des charges », toute autre intervention des ministres pourrait être frappée de recours en excès de pouvoir.

Article 10 *in fine* : « Les Compagnies demeureront responsables de la gestion de leurs Caisses de Retraites. »

L'article 11, paragraphe 2, stipule que les « règlements des Caisses de retraites devront, notamment, fixer le taux des retenues sur les traitements et salaires, préciser les diverses conditions de réversibilité des pensions au profit des ayants-droit, et déterminer le régime transitoire à appliquer aux agents en service déjà affiliés à un régime de retraites.

L'article 10, paragraphe 1, décide que les règlements détermineront le montant des versements faits par les Compagnies aux retraites de leur personnel.

Article 10, § 2 : « Ces versements pourront être constitués en partie par des retenues opérées sur les traitements et salaires. Ces retenues seront de 5 % pour

les agents, employés ou ouvriers qui entreront au service des Compagnies postérieurement à la promulgation de la présente loi, ainsi que pour ceux déjà en service, qui ne font partie actuellement d'aucune Caisse de Retraites. Elles comprendront, en outre, le premier mois de traitement qui sera réparti sur un délai de vingt-quatre mois, ainsi que le douzième de chaque augmentation. »

Il y a analogie entre ces dispositions et les conditions des pensions civiles.

Les retenues du premier mois de traitement existaient dans les règlements de l'Ouest, du Nord et du Midi, ainsi que sur le réseau de l'Etat. Les autres Compagnies ne faisaient pas cette retenue.

Les retenues proprement dites sur les salaires étaient de 3 % à la Compagnie du Midi, de 4 % sur les Chemins de fer de Ceinture, sur l'Est et le P.-L.-M., de 5 % sur l'Etat et le Nord. Comme nous l'avons vu, seule la Compagnie de l'Orléans ne faisait aucune retenue sur ses agents.

Le principe de la participation des agents aux retraites a une grosse importance; c'est pour eux une satisfaction de contribuer eux-mêmes à leurs retraites et ils acquièrent de ce fait un droit de contrôle sur le fonctionnement des Caisses de Retraites.

Dans ce but, le texte de la Commission portait : « Ces versements « *devront* » être constitués en partie par des retenues opérées sur les traitements et salaires. »

La Parlement a remplacé le mot « devront » par

le mot « pourront ». Ainsi les Compagnies peuvent ne rien prélever sur les salaires, ou prélever moins de 5 % qui est un chiffre maximum.

Dans tous les cas, les versements effectués par les Compagnies elles-mêmes constitueront la ressource principale des retraites.

Ces versements, nous l'avons vu (article 10) seront fixés par les règlements de retraites.

Sous le régime ancien, ils étaient très variables, et étaient :

Sur les Chemins de fer de Ceinture : 9 %.

Sur le Nord : de 5 à 9 % suivant l'ancienneté de l'agent.

Sur l'Etat : 10 %.

Sur l'Orléans : 10 %, et souvent plus élevés.

Sur l'Ouest : 12 %.

Sur l'Est : 14 %.

Sur le Midi et le P.-L.-M. : 16 %.

Que sera le montant de ces versements sous le régime nouveau?

Le rapporteur au Sénat disait : 18 % et le gouvernement, 20 %.

Comment a-t-on pu évaluer les charges du nouveau régime?

M. Strauss, dans son rapport au Sénat (annexe, p. 185), insère une note du ministre des Finances, M. Caillaux, du 5 avril 1909, indiquant les conséquences financières du projet de loi sur les retraites des employés de chemins de fer.

Les pensions, d'après le système adopté, étant fixes, il s'agit de calculer les versements, qui restent indéterminés, et qui doivent être suffisants pour assurer la péréquation des charges.

La détermination du taux de ces versements est extrêmement complexe. L'inspection générale des finances a procédé à cette évaluation, de concert avec les Compagnies.

Il y avait le choix entre deux méthodes : ou bien calculer directement, au moyen des méthodes actuarielles, les charges provenant de la loi de 1909, et déterminer la dotation nécessaire pour y faire face, ou bien prendre comme point de départ les charges actuelles et rechercher les aggravations que comporte la loi de 1909 pour chaque Compagnie.

Cette dernière méthode a été employée par l'inspection générale des finances pour les Chemins de fer de l'Etat, de l'Ouest, de la Compagnie du Midi. Ce système, plus simple que le premier, est très incertain, parce qu'on n'est pas sûr que les données théoriques admises par les règlements des Compagnies soient exactes, d'autant que les charges des Caisses de Retraites, par suite du nombre variable des départs des agents, vont toujours en augmentant.

Aussi, pour les autres Compagnies, l'inspection des finances à procédé par voie d'évaluation directe, et cette méthode a exigé des calculs fort délicats.

Lorsqu'une Compagnie d'assurances veut déterminer la prime qu'elle doit demander pour équilibrer les charges qu'elle assume, elle connaît le montant de la rente,

l'âge auquel cette rente sera exigible. Il n'y a que deux inconnus : la mortalité et le taux de l'intérêt, qu'on peut préciser.

« Ici, au contraire, expose la note du ministère des Finances, on doit tenir compte de bien d'autres causes, dont il est impossible de connaître à l'avance les effets.

Ce sont notamment :

La loi de permanence et de sortie du personnel, qui influe à la fois sur le nombre et sur la quotité des pensions.

Les variations des traitements qui agissent à la fois sur la quotité des pensions et sur le montant des retenues.

La nuptialité des agents et l'âge moyen des veuves.

Les dispositions qui seront prises par les règlements de retraites, notamment la répartition du personnel entre les services actifs et les services sédentaires, la fixation d'un maximum pour la retraite. »

« Le travail a été fait par la Compagnie du Nord, qui possède des statistiques très complètes, et, après vérification de l'inspection des finances, les résultats en ont été appliqués aux autres Compagnies.

« Ce travail a été conduit d'après la méthode de M. Louis Fontaine, ancien actuaire de la Caisse des Dépôts, dont le principe a été exposé déjà dans un des rapports de M. Godin (2e rapport supplémentaire, Sénat, Impressions nº 175, p. 205 et suivantes). »

Ce principe suppose que le départ de l'agent soit une mort administrative, ainsi la retraite devient une assurance en cas de décès à prime viagère.

Il faut tenir compte des nombreux éléments que nous avons indiqués plus haut : loi de permanence et de sortie du personnel, variations des traitements, etc...

Ces éléments ont été déterminés expérimentalement par la Compagnie du Nord, d'après son personnel et celui de la Compagnie du P.-L.-M. C'est ainsi que par l'expérience acquise on a admis que la femme a en moyenne cinq ans de moins que son mari.

Ces divers calculs ont conduit à admettre que les versements à effectuer doivent atteindre 18.50 % du traitement moyen du personnel.

En pratique, ce chiffre doit être un peu majoré, pour plusieurs raisons.

D'abord, on a appliqué dans les calculs le taux de capitalisation de 3 ½ %, qu'il faudrait ramener au moins à 3 1/4.

En outre, avec le système nouveau, la loi de sortie des employés ne sera plus la même que l'ancienne, les employés sortiront plus tôt qu'autrefois.

Au cours des débats, on a restreint aux seuls employés de bureau l'admission à la retraite à 60 ans, que le projet du gouvernement avait prévu pour tous les agents sédentaires. De là, une autre raison de majorer le taux des versements.

Aussi, l'inspection des finances estime qu'il faut porter à 20 % le chiffre des versements.

En appliquant ce prélèvement à un des exercices écoulés, la surcharge eut été, pour 1906, de :

Etat	1 395 000 fr.
Nord	6 829 000 fr.
Ouest	3 791 000 fr.
Est	4 261 000 fr.
Orléans	3 291 000 fr.
Midi	44 000 fr.
P.-L.-M.	7 565 000 fr.
Ceintures	385 000 fr.
Total	27 561 000 fr.

Les calculs ci-dessus se rapportent à l'année 1906. Pour l'année 1908, la surcharge serait plus élevée par suite de la progression des traitements et du nombre des agents.

Les calculs ont été faits pour 1908, pour les Compagnies de l'Est et du P.-L.-M., et les surcharges sont de 5.040.000 francs et de 8.700.000 francs, au lieu de 5.261.000 francs et 7.550.000 francs. Pour le Nord, au contraire, il y a diminution : 5.750.000 francs, au lieu de 6.829.000 francs, la contribution de la Compagnie à la Caisse des Retraites ayant augmenté en 1908.

Qui supportera cette surcharge de 27 millions et demi, sera-t-elle couverte par l'Etat, ou entièrement par les Compagnies ?

La note du ministre des Finances, précitée (rapport Strauss, annexes, p. 190), expose ceci :

« En raison de l'association étroite d'intérêts qui existe entre l'Etat et les Compagnies de chemins de fer, la surcharge, évaluée à 27 millions et demi, retombera

en définitive sur l'Etat, mais non d'une façon toujours directe et immédiate.

Ce serait une erreur de croire que, sous forme de diminutions de recettes ou d'augmentation de dépenses, les budgets seront annuellement grevés de cette somme. »

« Le budget aurait naturellement supporté intégralement la surcharge afférente au réseau de l'Etat. Il en eut été de même pour l'Ouest, l'Est, l'Orléans et le Midi. Ces Compagnies, ou bien ont fait appel à la garantie, ou bien ont remboursé l'Etat des avances antérieures. La surcharge aurait donc été supportée intégralement par le budget, soit sous forme d'augmentation de dépenses, soit sous forme de diminutions de recettes.

Pour le Nord, la surcharge eut été entièrement supportée par les actionnaires.

Pour le P.-L.-M., elle n'aurait, en aucun cas, amené la Compagnie à faire appel à la garantie. Mais l'Etat a participé aux bénéfices en 1906 et 1907. En 1906, la masse à partager a dépassé la surcharge prévue pour le réseau. Le budget aurait donc supporté les deux tiers de la surcharge (soit environ 5 millions), sous la forme de diminution de recettes. Pour 1907, la masse à partager a été très inférieure à la surcharge : c'est donc les deux tiers de la masse à partager, soit 850.000 francs, en chiffres ronds, que l'Etat aurait perdus. Tout le reste eut été à la charge des actionnaires. En 1908 le budget de l'Etat n'aurait pas été touché.

« Pour les Ceintures, les excédents de dépenses étant répartis entre les comptes d'exploitation des

grandes Compagnies, l'Etat aurait indirectement supporté une partie de la surcharge, qu'on peut évaluer à 250.000 francs sur 400.000 francs. »

La perte que le nouveau régime aurait fait subir à l'Etat, s'il eut été appliqué au cours des trois exercices qui nous occupent, eut été au total :

de 18.100.000 fr. en 1906
de 13.950.000 fr. en 1907
et de 13.100.000 fr. en 1908

« En terminant, continue la note du ministre des Finances, il convient de faire observer qu'aux charges supplémentaires annuelles résultant de l'élévation de la dotation des Caisses de Retraites, s'ajoutera, pour les Compagnies, une charge très lourde par suite de l'obligation imposée par l'article 10 du projet (devenu l'article 10 de la loi de 1909), de combler les déficits que feraient apparaître les bilans périodiques. La Compagnie du Midi a déjà été autorisée à inscrire dans ses dépenses d'exploitation une annuité de 1.400.000 francs pour assurer progressivement la péréquation des charges de sa Caisse de Retraites : cette mesure devra naturellement être continuée.

« Au Nord, le déficit est de 30 millions; au P.-L.-M., de 130 millions; à l'Est, de 100 millions; à l'Orléans, il existe un déficit qui n'a pas encore été évalué. »

Contre cette augmentation de charges d'une trentaine de millions qui pèse sur elles, les Compagnies ont adressé des protestations énergiques. Elles n'ont pas exposé clairement ce qu'elles voulaient, mais leur but réel était de limiter leurs propres charges au moyen

d'une subvention de l'Etat qui aurait fait atteindre le minimum exigé par la loi.

M. Mauris, directeur de la Compagnie du P.-L.-M., rappelant sa déposition du 20 mars 1909, exposait dans une lettre adressée, au nom des Compagnies, le 8 mai 1909, au rapporteur de la Commission sénatoriale (annexe au rapport Strauss, page 198) que l'Etat devrait intervenir pécuniairement dans les retraites des employés de chemins de fer. Il s'appuyait sur l'exemple des pays étrangers, dans lesquels, en Allemagne, en Angleterre et en Belgique, on a reconnu le devoir de l'Etat de participer au fonctionnement financier de la retraite.

Ce principe a même été admis en France dans la loi générale sur les retraites ouvrières.

M. Mauris concluait ainsi :

« Il est inadmissible que les employés et ouvriers des chemins de fer, et les Compagnies qui sont leurs patrons, soient seuls privés du bénéfice de la participation de l'Etat... »

On ne peut comparer à ce sujet la loi sur les Retraites ouvrières avec la loi sur les Retraites des employés de chemins de fer.

Par la loi sur les Retraites ouvrières, l'Etat assure contre la misère les vieillards et diminue pour l'avenir le nombre des indigents à sa charge. En outre, cette loi est une loi générale, qui s'applique aux plus pauvres, employés le plus souvent par des patrons peu fortunés.

La situation des Compagnies de chemins de fer est tout autre. Leur importance financière est énorme.

De plus, comme nous l'avons vu, par suite du jeu de la garantie d'intérêt, l'Etat comble les déficits d'exploitation des Compagnies, et, s'il s'agit d'une diminution de bénéfices, l'Etat la supporte par moitié.

Quoi qu'il en soit, ces réclamations n'ont pas trouvé écho devant le Sénat, qui a passé outre.

Aussi, les Compagnies ont-elles introduit devant le Conseil de préfecture de la Seine une instance pour se faire dédommager par l'Etat du supplément de charge qui leur est imposé par la loi de 1909.

Nous avons admis avec M. Rolland (V. *Revue de Droit Public*, 1910, p. 131) que le législateur a le droit de faire une loi générale s'appliquant à un concessionnaire comme à un autre citoyen, ou une loi spéciale qui modifie le fonctionnement des services publics concédés, mais que, d'autre part, le concessionnaire peut demander à l'Etat réparation du préjudice à lui causé.

Aussi, croyons-nous que cette instance des Compagnies va réussir contre l'Etat, ainsi qu'une autre instance déposée par les Compagnies pour se faire indemniser des charges nouvelles venant de la loi de rétroactivité des retraites, instance qui sera jugée comme la première par le Conseil de Préfecture de la Seine.

CHAPITRE V

REGIME TRANSITOIRE

L'article 9 de la loi du 22 juillet 1909 impliquait la nécessité de mesures transitoires et complémentaires d'application.

L'article 9 dispose :

« Le régime de retraites ainsi défini entrera en vigueur immédiatement après l'expiration de la première année suivant celle de la promulgation de la présente loi.

« Il sera applicable à tous les agents, employés ou ouvriers déjà affiliés aux règlements de retraites des administrations de chemins de fer qui déclareront, avant la mise en application de la loi, opter pour le régime qu'elle établit, ainsi qu'à tous autres agents, employés ou ouvriers en service qui compteront, à cette date, au moins un an de service continu.

La durée d'affiliation à supputer pour le calcul de leurs pensions prendra son origine à partir de la date de mise en application de la loi. Toutefois, la durée d'affiliation nécessaire pour avoir droit à une pension à jouissance immédiate ou différée, en vertu des articles 2 et 5, sera remplacée par la durée de service comp-

tée, soit à partir de leur commissionnement ou de leur classement, soit, si cette origine leur est plus favorable, à partir d'une année après leur entrée au service du chemin de fer.

« Pour les agents, employés ou ouvriers déjà affiliés à un règlement de retraite et ayant opté comme il est dit à l'article précédent, le pension résultant de ce règlement, pour les années comptées à dater de la mise en application de la présente loi, ne sera pas cumulée avec celle résultant de cette loi; elle sera, s'il y a lieu, majorée jusqu'à concurrence de cette dernière. »

Comme l'écrit M. Strauss dans son rapport au Sénat, du 4 avril 1911, l'interprétation étroite de l'article 9 ne pouvait être accueillie favorablement dans les milieux intéressés.

A la séance du 21 mars 1910, M. Berteaux fit voter par la Chambre une motion interprétant l'article 9 au point de vue de la rétroactivité complète de ses dispositions. Voici le texte de ce projet de résolution, adopté par 423 voix contre 34 :

« La Chambre invite le Gouvernement à appliquer le texte de l'article 9 de la loi du 21 juillet 1909,... c'est-à-dire à assurer à tous les affiliés le bénéfice complet de la rétroactivité en comptant comme années d'affiliation au nouveau régime les années de service selon les termes mêmes du paragraphe 2 de l'article 9. »

Au cours de la discussion du 21 mars 1910, M. Millerand, ministre des Travaux publics, reconnaissait que la loi comportait des mesures complémentaires d'application : « Si on appliquait les textes stricts de la

loi du 21 juillet 1909 sans se préoccuper des dispositions transitoires, le régime tout à fait favorable qui serait fait à un certain nombre d'agents mettrait en violent relief la situation désavantageuse faite à un certain nombre de leurs camarades. »

« Cette nécessité de dispositions transitoires, résultant à la fois des articles 9 et 11 de la loi du 21 juillet 1909, était d'autant plus forte que, sous l'ancien régime appelé à disparaître le 31 décembre 1910, des secours annuels étaient prévus en faveur d'agents en régie âgés et invalides. »

Autre motif de procéder à une réglementation transitoire : l'article 10 de la loi du 5 avril 1910 a placé les agents des grandes Compagnies de chemins de fer en dehors du champ d'application des retraites ouvrières.

Enfin, M. Millerand donne une autre raison : il fallait que l'écart ne fût pas trop considérable entre le passé et l'avenir, et que l différence de régime ne parût pas trop désavantageuse au personnel ancien.

Comme suite à la proposition de résolution votée par la Chambre des Députés, sur l'initiative de M. Berteaux, MM. Pourquery de Boisserin et Lacour ont proposé à la Chambre un texte modifiant l'article 9 de la loi du 21 juillet 1909, et comportant la rétroactivité complète du nouveau régime des retraites.

Puis, le gouvernement a préparé et déposé, le 22 décembre 1910, sous les signatures de MM. Briand, Puech et Klotz, un projet de loi tendant à compléter les dispositions de la loi du 21 juillet 1909.

« Le gouvernement actuel s'est préoccupé, dès son

arrivée aux affaires, de parachever la loi du 21 juillet 1909, en vue d'assurer aux agents et ouvriers des grands réseaux toutes les satisfacctions qu'ils pouvaient espérer d'une grande loi de retraites. Il n'a pas cru devoir y procéder par voie d'interprétation de l'article, comme l'y incitait le projet de résolution du 21 mars 1910, parce que ce moyen est absolument inopérant; il n'a pas cru non plus devoir s'en remettre au bon vouloir des Compagnies d'accepter, par l'observation des dispositions transitoires, une interprétation de l'article 9 contraire au texte même de la loi. Pour éviter toute difficulté, ils se sont décidés à vous proposer un nouveau texte de loi comportant des dispositions complémentaires. »

Sous le régime des nouveaux règlements, homologués en conformité de la loi du 21 juillet 1909, il existe deux catégories dans le personnel des chemins de fer : 1° les agents, les plus nombreux, affiliés à une Caisse de Retraites; 2° les agents qui n'étaient affiliés à aucune caisse.

Les agents de la première catégorie se subdivisent eux-mêmes en deux groupes : ceux qui ont opté pour le nouveau régime, et ceux qui continuent, de leur plein gré, à être régis par le règlement de la Caisse de Retraite dont ils dépendent.

Pour les agents de la première catégorie, qu'ils aient opté ou non, en vertu de l'article 9 de la loi de 1909, le nombre des années de service entre en ligne de compte dans le calcul de la pension. Pour ceux qui optent pour le nouveau régime, la durée d'affiliation nécessaire

pour avoir droit à pension, sera déterminée par la durée du service comptée, comme il est dit à l'article 6, soit à partir de leur commissionnement ou de leur classement, soit à partir d'une année après leur entrée en service, si ce mode de calcul leur est plus favorable.

L'ancien agent, qui a opté, conservera, d'après l'interprétation stricte de l'article 9, la quotité de retraite afférente à son régime ancien, pour les années antérieures au 1er janvier 1911, date de la mise en application de la loi, et, pour les années ultérieures, de la plus forte des retraites qui lui serait allouée, soit par son règlement, soit par la loi.

Les agents, employés ou ouvriers de la seconde catégorie, non affiliés à une Caisse de Retraites, peuvent, à leur tour, se diviser en deux groupes : 1° les anciens agents; 2° les nouveaux venus comptant au 1er janvier 1911 un an de service, ou ne devant compter plus tard qu'un an de service continu.

Les agents du second groupe, nouveaux venus, entrent d'emblée dans le nouveau régime. Mais les anciens agents n'ont droit à rien, et ne toucheront que des secours annuels renouvelables à titre gracieux.

C'est à cause de ce fait qu'on crut nécessaire de régler par la voie législative le régime transitoire de la loi de 1909.

M. Strauss fit cette remarque à propos des anciens agents non affiliés.

« Les affiliés, optant ou non, dit-il, et les non affiliés se trouvent dans des situations différentes.

« Les non affiliés n'ont aucun droit à pension pour

les années antérieures à leur incorporation actuelle dans l'organisation des retraites; ils seront donc exposés à la misère, si leur mise à la retraite est imminente ou prochaine, et ils ne jouiront pas du minimum de ressources qui assure l'existence si, âgés de trente-cinq ou de quarante ans, ils ont rempli une partie de leur carrière. Et leur disgrâce sera encore plus lamentable s'ils sont appelés, en vertu des nouveaux règlements, à bénéficier d'une pension proportionnelle, immédiate ou différée. »

« Le gouvernement, continue M. Strauss, s'inspirant de ces considérations si fortes d'humanité, a pensé que, calculé sur la dotation des Compagnies, le taux de pension, pour les années de non-affiliation, serait équitablement d'un quatre-vingtième du traitement ou salaire moyen.

« Quant aux anciens agents, antérieurement affiliés, il a paru logique de leur attribuer d'une manière uniforme le taux d'un soixantième du traitement ou salaire moyen, qui peut constituer un minimum transitoire acceptable, intermédiaire entre les cinquantièmes des anciens règlements de l'Est, du Midi, de l'Etat, et les taux trop faibles d'autres Compagnies. »

« Pour bien marquer le caractère des dispositions projetées, continue M. Strauss dans son rapport, il est essentiel de rappeler qu'uniformisant les taux de pension, la loi du 21 juillet 1909 et les règlements qu'elle a inspirés les fixent à un cinquantième du traitement ou salaire moyen des six meilleures années. »

« Les minima d'un soixantième pour les agents anté-

rieurement affiliés ne joueront pas pour celles des caisses anciennes qui calculent la pension sur des cinquantièmes; ils ne modifieront pas la situation pour les Caisses où le montant de la pension normale est établi par des soixantièmes. »

« Le cas se présentera forcément où un agent tardivement affilié profitera de deux dispositions transitoires : l'une concernant le quatre-vingtième, et l'autre relative au soixantième. Chacun des deux minima jouera séparément au profit du même bénéficiaire.

« M. Lebrun, dans son clair rapport à la Chambre des Députés, a précisé par deux exemples abstraits la portée du projet de loi. On peut varier à l'infini les exemples.

Un chauffeur est entré au service d'une Compagnie le 1er janvier 1900 à 24 ans; il a été commissionné après quatre ans de service. Il a opté, dans le délai réglementaire, pour le nouveau régime. Supposons qu'il prenne sa retraite normale à 50 ans d'âge et après 25 années d'affiliation, en 1926.

La pension de retraite à laquelle il aura droit comprendra trois parts :

« La première, afférente aux années de non-affiliation, de 1901 à 1904 (fin de la première année et date du commissionnement), lui vaudra trois quatre-vingtièmes de son traitement moyen.

La seconde, allant du commissionnement au nouveau régime, et embrassant sept années d'affiliation, comportera au minimum sept soixantièmes du salaire moyen.

Enfin, la troisième, celle de services postérieurs au 1er janvier 1911, comportera un taux de pension calculé par autant de cinquantièmes que d'années, de 1911 à 1926, soit quinze cinquantièmes.

Ces trois décomptes sont distincts, ils forment les éléments constitutifs de la pension normale des ayants-droit, « appartenant à la même catégorie typique. »

« Le même procédé, continue M. Strauss, s'appliquera pour les pensions proportionnelles dans les espèces similaires. S'il s'agit d'agents non affiliés, au 1er janvier 1911, deux décomptes distincts interviennent si la pension doit être ultérieurement liquidée.

« Supposons, comme dans les exemples invoqués par M. Lebrun, un ouvrier entré dans une Compagnie le 1er janvier 1900, à l'âge de 29 ans, et non affilié; il réclame son admission à la retraite pour invalidité le 1er janvier 1920, et il est dans les conditions requises pour obtenir sa pension avec jouissance immédiate.

La durée des années comptant pour la liquidation étant de dix-neuf ans, comprendra dix années antérieures à 1911, et neuf années postérieures.

La pension sera composée d'abord de dix quatre-vingtièmes du salaire moyen, en second lieu de neuf cinquantièmes du salaire moyen.

En cette espèce, comme dans la précédente, les minima ne s'ajoutent pas en moyenne arithmétique, ils doivent fonctionner séparément pour chacune des périodes de non-affiliation et d'affiliation.

Les dispositions complémentaires règlent ainsi, par une échelle dégressive de soixantièmes et de quatre-

vingtièmes, le régime transitoire qui ne pouvait et ne peut être éludé sans un manquement à l'équité et à la prévoyance.

Conséquences financières des dispositions transitoires

M. Strauss, dans son rapport au Sénat du 4 avril 1911, examine, d'après les chiffres donnés par les Compagnies, le nombre de chacune des trois catégories d'agents : ceux qui n'étaient affiliés à aucune Caisse de Retraites, et ceux qui, affiliés à une Caisse de Retraites, ont opté, les uns pour les anciens règlements, les autres pour le régime nouveau, dans chaque réseau en particulier.

Puis, il recherche quelle somme coûterait le nouveau régime dans chaque réseau, et dans chaque catégorie d'employés. Le résultat de ce calcul est un total de 177 millions en valeur actuelle, et une moyenne annuelle de 9.150.000 francs pour la période 1911-1920.

Les Compagnies considèrent ce chiffre de 177 millions comme se rapprochant beaucoup de la réalité.

« Il n'y a rien, dit le rapport Strauss, qui ressemble à la charge de 650 à 700 millions envisagée, lors des travaux préparatoires de la loi du 21 juillet 1909, comme devant être le prix d'une rétroactivité totale et automatique de la loi. »

Les dispositions transitoires occasionneront, pour une période limitée, et sans aucun prolongement dans l'avenir, une dépense de 177 millions, en surcharge du coût de la loi du 21 juillet 1911.

L'Etat supportera sa part de cette dépense, parce

que les charges des capitaux à verser pour assurer l'exécution de ces dispositions seront incorporées aux charges annuelles actuellement garanties par l'Etat. De plus, ces charges diminueront le montant des remboursements à effectuer à l'Etat par les Compagnies qui réalisent un excédent de revenu net.

« Enfin, ces charges atténueront les bénéfices à répartir entre l'Etat (2/3) et les Compagnies (1/3), pour les réseaux qui ont dépassé ou dépassent le point de partage des excédents de revenu net. » (V. Rapport Strauss, annexe au procès-verbal de la séance du 4 avril 1911, p. 14.)

Telles sont les conséquences financières du nouveau projet de loi.

Il est certain que la loi de 1909 (article 9) présentait une lacune à l'égard des anciens agents, employés et ouvriers, non affiliés à une Caisse de Retraites, qui étaient, soit totalement oubliés, soit uniquement appelés à bénéficier, à titre gracieux, de secours annuels renouvelables. Les principes de l'équité commandaient d'allouer à des hommes âgés et incapables de gagner leur vie, autre chose que des pensions dérisoires. Or, la loi de 1909 les laissait dans une inégalité flagrante avec leurs camarades déjà affiliés à une Caisse de Retraites, avec les nouveaux venus comptant au 1er janvier 1911 un an de service, ou ne devant compter plus tard qu'un an de service continu.

Les nouveaux venus entraient d'emblée dans le nouveau régime.

Les agents qui bénéficiaient avant 1909 d'une orga-

nisation de retraites pouvaient, soit opter pour le nouveau régime, soit continuer, de leur plein gré, à être régis par le règlement de la Caisse de Retraites à laquelle ils appartiennent. De toutes façons, ces agents ayant opté ou non, le nombre de leurs années de service entrait en ligne de compte dans le calcul de leur pension.

Par conséquent, les anciens agents non affiliés à une Caisse de Retraites étaient seuls laissés de côté par la loi de 1909.

Aucune législation d'assurance, en aucun pays, n'avait commis pareille faute. La loi allemande du 22 juin 1889, sur l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, modifiée par la loi du 13 juillet 1899, avait prévu la période préparatoire. La loi française du 28 juin 1894 sur les Caisses de Secours et de Retraites aux ouvriers mineurs dispense de la retenue tout ouvrier ou employé au profit duquel une pension de retraite d'âge ou d'invalidité était en cours d'acquisition; notre loi de finances du 31 mars 1903 a eu pour but de majorer les pensions d'âge ou d'invalidité des ouvriers et employés mineurs devenus invalides ou ayant atteint la vieillesse.

Les lois belges du 10 mai 1910 sur les pensions de vieillesse et du 20 août 1903 renferment des dispositions transitoires au bénéfice des travailleurs âgés.

Enfin, notre loi du 10 avril 1910 sur les Retraites ouvrières et paysannes s'est inspirée de la même nécessité de justice.

« Il y a donc lieu de régler, par la voie législative, à défaut de la procédure réglementaire, le régime tran-

sitoire d'une loi qui est principalement destinée à redresser les inégalités des anciennes Caisses, et à préparer un régime de retraites plus équitable, et mieux adapté aux exigences nouvelles de la solidarité sociale. » (V. Rapport Strauss, annexe au procès-verbal de la séance du Sénat du 4 avril 1911, p. 7 et 8.)

Telles sont les raisons qui ont motivé le sens du rapport de la Commission sénatoriale chargée d'examiner le projet de loi adopté par la Chambre des Députés, tendant à compléter les dispositions de la loi du 21 juillet 1909.

Nous allons, de suite, examiner ce projet par article.

Article premier du projet de loi

Les pensions de retraite des agents, employés et ouvriers de chemins de fer, liquidées postérieurement au 1er janvier 1911, ne pourront, pour chacune des années de services antérieures à cette date, comptées à partir de l'expiration de la première année d'emploi continu, comme il est dit à l'article 6 de la loi du 21 juillet 1909, être inférieures aux minima ci-après :

1° Pour les agents qui, à la date du 1er janvier 1911, n'étaient affiliés à aucun règlement de retraites, à un quatre-vingtième du traitement ou salaire moyen défini à l'article 8 de la loi susvisée;

2° Pour les agents qui, à cette même date du 1er janvier 1911, étaient affiliés à un règlement de retraites : à un quatre-vingtième du traitement ou salaire susvisé par année de service antérieure à l'affiliation, non

compris la première, et à un soixantième de ce même traitement ou salaire moyen, par année de service postérieure à l'affiliation.

Les minima fixés aux paragraphes précédents entreront en compte dans le calcul des pensions de réversibilité. En aucun cas, le montant des pensions de retraite ne pourra dépasser : pour les agents, employés et ouvriers ayant opté pour le régime de la loi du 21 juillet 1909, ou obligatoirement affiliés à ce régime, les maxima établis en conformité de l'article 4 de cette loi; pour les agents, employés et ouvriers n'ayant pas opté pour le régime de la loi du 21 juillet 1909, les maxima établis par les règlements auxquels ils sont et demeurent affiliés.

Article 2

Pour se procurer les fonds nécessaires au supplément des charges en capital résultant de l'application de la présente loi, les Compagnies de chemins de fer et l'Administration des chemins de fer de l'Etat recourront à des émissions d'obligations, sauf quand elles en seront dispensées par décisions des ministres des Travaux publics et des Finances.

Les règles des troisième, quatrième et cinquième paragraphes de l'article 10 de la loi du 21 juillet 1909 seront applicables, en ce qui concerne la présente loi sous les modalités à déterminer par les ministres des Travaux publics et des Finances. Les obligations émises par les Compagnies seront remboursables pen-

dant la durée de leurs concessions respectives; celle émises par l'Administration des chemins de fer de l'Etat le seront dans un délai de cinquante années.

Article 3

Dans le délai maximum de deux mois après la promulgation de la présente loi, les administrations de chemins de fer devront soumettre les nouveaux règlements nécessaires pour l'application de ladite loi à l'homologation du ministre des Travaux publics, qui statuera à leur sujet dans les conditions prévues par la loi du 27 décembre 1890, modifiée par la loi du 10 avril 1902.

Article 4

Toutes les dispositions contraires à la présente loi sont abrogées.

Ce projet de loi de rétroactivité fut adopté par la Chambre des Députés, mais non sans de sérieuses discussions. (Séances de la Chambre des Députés du 16, 20 mars et 14 avril 1911.)

D'abord, M. Beauregard, à la séance du 16 mars 1911 (*J. Off.*, n° du 17 mars 1911), proteste contre ce fait que les Compagnies « soient obligées de compter pour la retraite, suivant la loi nouvelle, les années antérieures pendant lesquelles elles avaient seulement certains engagements déterminés, ou même n'en avaient pas. C'est ce qu'on appelle la rétroactivité; cette rétroactivité équivaut à ouvrir les Caisses des Compagnies... »

Par suite, les Compagnies seront forcées à un supplément de dépenses de 250 millions environ, ce qui entraînera une baisse des actions et obligations, et un tort considérable à deux millions d'actionnaires et obligataires, dont beaucoup ne possèdent qu'un petit nombre de titres.

M. Sibille fit observer, à cette même séance du 16 mars 1911, que les dépenses nouvelles se monteront à un chiffre annuel de 10 à 11 millions, et que les Compagnies déposeront une action devant le Conseil de Préfecture, comme elles l'ont déjà fait à la suite du vote de la loi de 1909. Si elles gagnent leur procès, ce sera une dépense nouvelle de 10 à 11 millions pour l'Etat, qui ne pourra la couvrir avec les ressources annuelles du budget, et sera obligé d'instituer un impôt nouveau sur les transports.

Si les Compagnies perdent leur procès, elles seront amenées à demander un relèvement de tarifs.

Malgré ces interventions, et des amendements de MM. Reinach, Sibille, Jules Delahaye, à la séance du 20 mars 1911, le projet de loi que nous avons vu plus haut fut adopté par la Chambre des Députés. Il restait donc au Sénat à se prononcer sur la rétroactivité.

M. Strauss fut chargé de présenter un rapport au nom de la Commission. Ce rapport fut annexé à la séance du Sénat du 4 avril 1911.

Comme pour la loi de 1909, les Compagnies adressèrent une protestation par une lettre du 30 mars 1911 au président de la Commission sénatoriale (1).

(1) V. rapport Strauss au Sénat, annexe au procès-verbal de la séance du 4 avril 1911, p. 26.

Elles font observer à juste titre que, « en droit, rien ne faisait aux Compagnies, antérieurement à la loi de 1909, une obligation d'établir en faveur de leur personnel un régime de retraites, pareille obligation ne se trouvant, ni dans les actes de concession, ni dans les cahiers des charges; les institutions de retraites qu'elles avaient créées en faveur de leur personnel l'avaient été bénévolement par elles. En fait, ces institutions, loin de mettre le personnel des chemins de fer dans une situation anormale d'infériorité, lui créaient au contraire une situation privilégiée par rapport à l'ensemble des ouvriers et employés de l'industrie, supérieure à celle résultant de la loi du 5 avril 1910 sur les Retraites ouvrières, plus avantageuse même que celle dont bénéficient les fonctionnaires des administrations publiques.

« Il ne nous paraît donc pas possible, disent les Compagnies, d'admettre que le législateur donne à la contribution patronale pour la constitution des Retraites un effet rétroactif qui équivaudrait à une revision, pour les années écoulées, du taux des salaires librement consentis...

« Nous espérons, Monsieur le Président, que la Commission sénatoriale voudra bien reconnaître le bien fondé des observations que nous prenons la liberté de vous soumettre. Elles nous sont inspirées par le sentiment profond du danger que présentent pour notre crédit, et, par répercussion, pour le crédit public, des dispositions législatives lésant les droits des innombrables porteurs de nos titres qui représentent presque tous la petite épargne de notre pays.

« Leur sécurité repose, en effet, sur le respect dû aux stipulations contractuelles de nos conventions et de nos cahiers des charges, et vous n'ignorez pas l'émotion qu'ont causée parmi nos actionnaires et obligataires les mesures législatives déjà réalisées et celles dont nous sommes de nouveau menacés aujourd'hui. »

Cette lettre, signée des directeurs des cinq grands réseaux, et adressée au président de la Commission sénatoriale, renouvelait les anciens griefs exposés par les Compagnies en 1909 au sujet de l'ingérence de l'Etat dans la question des retraites du personnel, intervention qui se traduisait par des obligations spéciales non prévues dans les contrats de concession.

Elle protestait surtout contre l'application rétroactive de la loi nouvelle, et exprimait le vœu que l'Etat prît à sa charge les frais de la rétroactivité.

Ce dernier vœu va avoir son application dans une instance devant le Conseil de Préfecture, pour demander que les charges incombant aux Compagnies, du fait de la rétroactivité, soient entièrement supportées par l'Etat.

On ne peut encore rien présumer du jugement qui interviendra, mais il semble probable que les Compagnies obtiendront gain de cause, et que l'Etat, c'est-à-dire la collectivité, paiera le surplus de dépenses occasionné, et par la loi de 1909, et par la loi de rétroactivité.

Ce résultat, quoique fâcheux pour les finances de l'Etat, nous semble, au fond, la solution la plus équitable de la question. Les Compagnies de chemins de fer, auxiliaires de l'Etat dans la gestion d'un service

public, ont droit à une indemnité dès que leurs obligations sont rendues plus onéreuses que ne le prévoient les contrats de concession, sans leur acceptation et du fait de l'Etat seul.

Le projet de rétroactivité voté par la Chambre fut transmis au Sénat le 21 mars 1911. Comme nous l'avons vu, M. Strauss déposa, le 4 avril 1911, un rapport sur la question, dont nous avons donné plus haut l'analyse.

Le 17 mai 1911, M. Aimond, au nom de la Commission des finances, présenta un avis au Sénat au sujet du projet transmis par la Chambre.

La Commission des finances ne s'occupe pas des questions de principe qui relèvent de la compétence de la Commission spéciale, mais avant d'étudier les conséquences financières, elle a tenu à rechercher d'abord si les textes qui lui sont transmis ne pouvaient pas donner lieu à des difficultés d'interprétation, notamment lorsqu'il s'agit de calculer les pensions de retraites; et elle a été amenée à formuler certaines observations.

La Commission a remarqué certaines anomalies résultant du projet, et elle les énumère dans le rapport présenté par M. Aimond au Sénat le 14 mai 1911 (1).

En premier lieu, les différences de traitement qui existent, pour les bénéficiaires du projet, aussi bien dans les diverses Compagnies que dans la même Compagnie.

1° Pour les agents qui n'étaient, avant le 1er janvier 1911, affiliés à aucun règlement de retraites, « la

(1) V. rapport Aimond, annexe à la séance du Sénat du 17 mai 1911.

justice distributive sera à peu près égale pour tous ». Ces agents sont au nombre de 48.000. Ils auront une pension dont ils ne jouissaient pas auparavant, n'étant affiliés à aucun règlement de retraites. Cela reviendra à plus de 15 millions, soit 380 francs que les Compagnies versent à la Caisse des retraites par agent.

2° Pour les agents qui, avant le 1er janvier 1911, étaient déjà affiliés à une Caisse de Retraites, le projet ne réalise pas la péréquation des pensions.

Le rapporteur de la Commission des finances, M. Aimond, considère le cas d'un homme d'équipe ou d'un poseur de la voie. Pour le même employé, le traitement va différer suivant les Compagnies, avec le projet de rétroactivité : le poseur de la Compagnie de l'Est touchera 847 francs; celui du P.-.L.-M. aura 687 francs. Donc, une différence de 187 francs, qui ne s'explique pas.

De même, envisageons le cas d'un ouvrier d'atelier ou d'un sous-chef d'équipe de l'exploitation : les pensions résultant du projet de rétroactivité sont de 1.034 francs sur le P.-L.-M., et de 1.417 francs sur l'Est.

La différence est de 383 francs.

M. Aimond constate que les écarts actuels subsistent dans tous les cas quand ils ne sont pas aggravés.

« La majoration de la rétroactivité, dit-il, profite surtout aux traitements élevés. »

Autre anomalie : « Les Compagnies qui avaient anciennement les règlements de Caisses de Retraites les plus avantageux pour les employés sont celles qui auront à supporter les charges les plus lourdes ! »

Enfin, le nouveau système crée des inégalités pour une même catégorie d'agents dans l'intérieur d'une même Compagnie. Ainsi, la rétroactivité va augmenter les écarts actuels.

La Commission sénatoriale des finances a estimé, d'autre part, que le texte voté par la Chambre n'était pas suffisamment précis au sujet de l'émission des obligations autorisée pour faire face aux dépenses venant de la rétroactivité. Aussi, d'accord avec le ministre des Finances, elle ajoute cette disposition : « Les charges effectives, intérêts, amortissements, frais accessoires des emprunts dûment justifiés sont prélevés sur le produit net du compte unique d'exploitation. »

La seconde partie du rapport Aimond s'occupe des conséquences financières du projet.

Les conséquences financières totales venant des capitaux nécessaires à la constitution des pensions nouvelles se montent à 177 millions 200.000 francs. Ces calculs sont ceux donnés par l'inspection des finances, mais sous toutes réserves.

Pour éviter un sacrifice aussi élevé pour l'Etat et les Compagnies, il a été décidé que la Compagnie ou le réseau versera au nom de chaque agent bénéficiaire, au plus tard lors de la liquidation de la retraite, le capital constitutif d'une rente viagère égale à la différence entre la pension à laquelle l'agent aurait droit en vertu de la loi de 1909 et la pension calculée d'après le projet de loi.

Pour se procurer les fonds nécessaires, les Compagnies

et l'Administration des Chemins de fer de l'Etat pourront émettre des obligations amortissables pendant la durée de la concession des Compagnies, et dans un délai de 50 ans pour le réseau de l'Etat.

La charge annuelle qui s'impose pour l'ensemble des Compagnies et les chemins de fer de l'Etat est de 9 millions et demi, qui, ajoutés aux 27 millions et demi venant de la charge de la loi de 1909, forment « un total annuel de 37 millions au moins de charges nouvelles qui vont s'ajouter aux autres du fait des deux lois de retraites. »

Les Compagnies estiment, et nous avons vu pour quelles raisons, que ces charges supplémentaires imposées par l'Etat doivent être acquittées par l'Etat. Nous savons également qu'elles ont introduit devant le Conseil de Préfecture une instance demandant que l'Etat soit rendu responsable pécuniairement des charges venant de la loi de 1909.

Elles veulent agir de même pour le projet de rétroactivité. Si l'Etat succombe dans ces procès, c'est lui qui paiera les 37 millions. Même s'il ne succombe pas, il en supportera une partie, évaluée par M. Aimond à 5 millions, du fait du fonctionnement de la garantie d'intérêt ou de la diminution des remboursements des Compagnies à l'Etat.

Conclusions de M. Aimond, rapporteur de la Commission des finances

« Les charges immédiates qui incomberont au Trésor du fait des dispositions projetées résultent à la fois de

l'augmentation des emprunts au titre de la garantie, et de la diminution des remboursements au même titre; elles seront plus ou moins importantes suivant que le Conseil d'Etat se sera prononcé dans tel ou tel sens, non seulement au sujet des instances actuellement pendantes devant le Conseil de Préfecture, mais encore sur les différents points de droit qui seront sans doute soulevés au sujet de la garantie.

« Les conséquences financières du projet de loi que le Sénat a renvoyé pour avis à sa Commission des finances peuvent donc varier dans des proportions assez larges, dont on peut cependant apprécier l'amplitude; il reste toutefois une part d'inconnu que l'avenir seul pourra dégager; pour l'instant, il nous suffira d'avoir mis en lumière tous les éléments du problème qui va se poser devant le Sénat. »

Dans sa séance du 30 novembre 1911, le Sénat commença la discussion du projet de loi, adopté par la Chambre des Députés, tendant à compléter les dispositions de la loi du 21 juillet 1909 (1).

M. Strauss, rapporteur, d'accord avec M. Augagneur, ministre des Travaux publics, demanda l'urgence.

M. Delahaye et M. Touron s'opposèrent à l'urgence, le projet ne leur paraissant pas suffisamment étudié, et étant, d'après M. Touron, « une capitulation », une « rançon », d'un projet ayant pour objet la répression du sabotage, et d'un projet tendant à modifier l'article 20 de la loi du 15 juillet 1845, sur l'abandon de poste dans les chemins de fer.

(1) *J. Off.* Sénat. D. P. 1911, p. 1459.

M. Augagneur réplique que le projet de loi pour lequel il demande l'urgence n'est qu'« une mise au point nécessaire de la loi de 1909 ».

M. Strauss, rapporteur, ajoute qu'on ne pourra faire comprendre aux travailleurs des chemins de fer que la loi de 1909 n'aura d'effet que dans l'avenir, pour les jeunes gens et non pour les anciens agents, depuis longtemps en service.

M. Augagneur. — « Qu'est-ce que la loi qui a obligé les Compagnies à établir des retraites dans certaines conditions, sinon un complément des mesures de sécurité que l'Etat a le droit de prendre ?... »

Le ministre des Travaux publics continue en déclarant que le projet se justifie par le désir de mettre la loi de 1909 en harmonie avec des nécessités qui ont été démontrées dès sa promulgation; d'être justes avec les employés de chemins de fer qui n'arriveraient jamais à toucher une retraite si la loi n'était pas modifiée.

L'urgence est adoptée par 199 voix contre 25.

Dans sa séance du 1er décembre 1911, le Sénat discuta l'article premier (1).

M. Aimond, rapporteur de la Commission des finances, déclara qu'au referendum du 1er janvier 1911, les employés de l'Est, au nombre de 90 %, ont opté pour leur ancien règlement, alors que 88 % des agents du P.-L.-M. ont déclaré opter pour la nouvelle loi.

On se figure que la loi de rétroactivité va coûter très

(1) *J. Off.* Sénat. D. P. 1911, p 1479.

peu à l'Est, qui a déjà fait plus que le législateur, et beaucoup au P.-L.-M., qui est loin des barêmes nouveaux.

Or, c'est le contraire qui se produit.

Pour l'Est, la loi de rétroactivité coûtera 32 millions, soit 1.250 francs par agent. Au P.-L.-M., la rétroactivité coûtera 53 millions, pour 72.000 agents, cela reviendra à 750 francs par agent (1).

« Voilà comment, dit M. Aimond, le projet est bénin pour une Compagnie qui, au contraire de l'Est, avait été des moins généreuses pour ses employés. »

Autre anomalie d'après M. Aimond. La loi de rétroactivité accorde un quatre-vingtième par année de service antérieure à l'affiliation, moins la première.

Or, les Compagnies de l'Est et de l'Orléans ne commissionnent leurs agents qu'après cinq, six ou même sept ans de stage. Donc, les employés de ces Compagnies vont sans exception bénéficier de cinq, six ou sept quatre-vingtièmes, et comme ils bénéficient en outre pour la période d'affiliation de cinquantièmes, alors que leurs camarades des autres Compagnies ne bénéficient que de soixantièmes, ils ont déjà un avantage considérable sur eux. Le P.-L.-M., au contraire, commissionne après deux ans de stage. Donc, tous ses employés vont se trouver en état d'infériorité de trois, quatre ou cinq quatre-vingtièmes par rapport aux agents de l'Est.

M. Aimond continue en déclarant que le Conseil d'Etat ayant déclaré que la garantie d'intérêts ne finis-

(1) V. rapport Strauss, annexe 110, à la séance du 4 avril 1911, p. 11.

sant qu'en 1952, cette garantie d'intérêt va jouer de plus en plus par suite des charges qui vont incomber aux Compagnies par suite de la rétroactivité, et que les remboursements des Compagnies vont diminuer considérablement. « C'est donc une recette en moins pour nos budgets, c'est-à-dire, pour l'équilibre de ces derniers, de nouvelles ressources à demander aux contribuables. »

« La loi du 21 juillet 1909, continue M. Aimond, ne contient aucune injustice..., c'est, pour chaque employé, la même retraite pour la même durée de service, pour le même traitement. La rétroactivité, au contraire, avec le calcul par compartiments (c'est-à-dire par catégorie d'employés), augmente les injustices actuelles, par la volonté du législateur, aux frais du contribuable. »

M. Strauss, rapporteur, réplique : « que les dispositions actuelles sont essentiellement transitoires, destinées à corriger ce qu'il y a de choquant, de pénible, dans l'application des règlements anciens... La loi que nous examinons vise le passé, elle est d'ordre transitoire. »

M. Touron proposa un amendement par lequel l'article premier serait ainsi rédigé : « La pension de retraite des agents, employés de chemins de fer en fonction à la date de la promulgation de la présente loi, ne pourra, pour l'*ensemble de leurs années de service* antérieures au 1er janvier 1911 — au lieu de *pour chaque année* de services antérieure au 1er janvier 1911, ce qui implique bien qu'on doit faire le total des soixantiemes et des quatre-vingtièmes, et non diviser les deux pour

les astreindre à un minimum — être inférieure à la somme représentant :

1° Pour les agents qui, à la date du 1er janvier 1911, n'étaient affiliés à aucun règlement de retraites : un quatre-vingtième du traitement ou du salaire moyen, pour chaque année de service antérieure à l'affiliation, non compris la première;

2° Pour les agents qui, à cette même date du 1er janvier 1911, étaient affiliés à un règlement de retraites : un quatre-vingtième du traitement ou salaire moyen par année de service antérieure à l'affiliation, non compris la première, plus un soixantième de ce même traitement ou salaire moyen par année de service postérieure à l'affiliation.

C'est dans ce dernier paragraphe qu'apparaît la différence avec le texte de la Commission spéciale. M. Touron déclare que... « ce texte qui a l'approbation de la Commission des finances, a plus de chance que celui de la Commission spéciale de clore la série des revendications... J'ajoute qu'il réalisera une économie de 39 millions... »

L'amendement Touron fut renvoyé à la Commission spéciale du Sénat (1).

Dans la séance du 12 décembre 1911, M. Strauss, rapporteur, déclare qu'à propos de la divergence entre lui et MM. Aimond et Touron, au sujet de l'interprétation de l'article premier du projet, l'avis du gouvernement est qu'on doit séparer dans le calcul les deux pé-

(1) *J. Off.* Sénat. D. P. 1911, p. 1518.

riodes d'affiliation et de non-affiliation, et considérer le minimum de 80e et de 60e relatif à chacune d'elles. M. Touron, au contraire, dit M. Strauss, au lieu de considérer ces 80e et ces 60e comme des minima comportant des liquidations séparées, les totalise pour que leur somme donne lieu à une comparaison unique avec le montant de la pension réellement acquise pendant la période d'affiliation.

M. Touron réplique, d'accord avec M. Aimond, rapporteur de la Commission des finances, que son amendement ne joue que pour éviter des additions nouvelles à la retraite des privilégiés, que lorsque l'application du règlement de la Compagnie visée ne donne pas un minimum égal à la somme des 60e et des 80e imposés.

M. Augagneur, ministre des Travaux publics, combat l'amendement Touron.

« Vous déclarez à certains agents : nous jugeons que votre retraite, à vous, est suffisante, et vous ne bénéficierez pas des dispositions que la loi édicte en faveur de ceux qui sont dans une situation moins privilégiée, cela au lieu d'assurer à tout le monde un régime égal, identique. »

— M. Touron : « ... Dans l'hypothèse de mon amendement, la retraite ne doit pas être inférieure au minimum des 60e et des 80e, mais elle peut être supérieure. »

A la séance du 15 décembre 1911 (1), M. Aimond démontra au Sénat les conséquences financières de la

(1) *J. Off.* Sénat. D. P. 1911, p. 1556.

loi de rétroactivité, conséquences que nous avons vues plus haut dans son rapport. M. le ministre des Travaux publics s'attacha à démontrer que l'économie réalisée par l'amendement Touron était de peu d'importance, et que l'accroissement des charges des Compagnies du fait de la rétroactivité était peu considérable, surtout pour celles dont le système des retraites s'éloignait peu du système de la loi de 1909.

« En réalité, dit M. Augagneur, l'amendement aurait pour effet de favoriser les Compagnies qui affiliaient tardivement leurs agents, et pour lesquelles les charges de la loi de 1909 deviendraient ainsi moins lourdes... »

... « Comme nous n'accordons que des 80e, il ne s'agit pas de rétroactivité totale, et on ne peut craindre de voir tous les officiers, tous les douaniers, tous les fonctionnaires de l'Etat, réclamer pour eux-mêmes une rétroactivité totale qui n'existe pour aucun employé de chemin de fer. »

... « Le système de M. Touron créerait, dans une même Compagnie, des inégalités incontestables entre agents ayant eu le même salaire, et ayant accompli le même temps de services. »

M. Strauss, rapporteur, invite le Sénat à ne pas voter l'amendement Touron, « dont l'économie de quelques millions, éparpillés sur un grand nombre de têtes, fera des blessures cuisantes... et à ne pas laisser la loi devenir par ce fait une demi-mesure. »

Après une demande de renvoi à la Commission déposée par M. Leygue, le Sénat adopta l'amendement Touron par 172 voix contre 116.

Le 22 décembre 1911 (1), le Sénat adopta un amendement proposé par M. Leygue, faisant suite à l'amendement Touron, et ainsi conçu :

« Toutefois, pour les agents, employés et ouvriers de chemins de fer dont le traitement ou salaire moyen ne dépasse pas 1.500 francs, la pension de retraite correspondant aux années de service continu, moins la première, antérieures au 1er janvier 1911, ne pourra, pour chacune des années de non-affiliation, être inférieure à un quatre-vingtième, et pour chaque année d'affiliation, à un soixantième dudit salaire moyen défini par l'article 8 de la loi du 21 juillet 1909. »

Puis le Sénat adopta successivement l'article premier, l'article 2, l'article 3 et l'article 4 du projet.

Le projet fit retour à la Chambre des Députés le 26 décembre 1911. M. Rabier déposa un rapport déclaratif d'urgence le 26 décembre, et la Chambre adopta le 27 décembre 1911 le projet, qui devint la loi du 28 décembre 1911.

Article premier de la loi. — Les pensions de retraites des agents, employés et ouvriers de chemins de fer, liquidées postérieurement au 1er janvier 1911, ne pourront, pour l'ensemble de leurs années de service antérieures au 1er janvier 1911, comptées à partir de l'expiration de la première année d'emploi continu, comme il est dit à l'article 6 de la loi du 21 juillet 1909, être inférieures à la somme représentant :

(1) *J. Off.* Sénat. Débats, 1911, p. 1671.

1° Pour les agents qui, à la date du 1er janvier 1911, n'étaient affiliés à aucun règlement de retraite : un quatre-vingtième de traitement ou salaire moyen, défini à l'article 8 de la loi susvisée, pour chaque année de service antérieure à l'affiliation, non compris la première.

2° Pour les agents qui, à cette même date du 1er janvier 1911, étaient affiliés à un règlement de retraites : un quatre-vingtième du traitement ou salaire moyen par année de service antérieure à l'affiliation, non compris la première, plus un soixantième de ce même traitement ou salaire moyen, par année de service postérieure à l'affiliation.

Toutefois, pour les agents, employés et ouvriers de chemins de fer, dont le traitement ou salaire moyen défini à l'article 8 de la loi du 21 juillet 1909, ne dépasse pas 1.500 francs, la pension de retraite correspondant aux années de service continu, moins la première, antérieures au 1er janvier 1911, ne pourra, pour chacune des années de non-affiliation, être inférieure à un quatre-vingtième, et, pour chaque année d'affiliation, à un soixantième dudit salaire moyen défini par l'article 8 de la loi du 21 juillet 1909.

Les minima fixés aux parapraphes précédents entreront en compte dans le calcul des pensions de réversibilité.

En aucun cas, le montant des pensions de retraite ne pourra dépasser : pour les agents, employés et ouvriers ayant opté pour le régime de la loi de 1909, ou obligatoirement affiliés à ce régime, les maxima

établis par les règlements auxquels ils sont et demeurent affiliés.

Article 2. — Pour se procurer les fonds nécessaires au supplément de charges en capital résultant de l'application de la présente loi, les Compagnies de chemins de fer et l'Administration des chemins de fer de l'Etat recourront à des émissions d'obligations, sauf quand elles en seront dispensées par décisions des ministres des Travaux publics et des Finances.

Les règles des troisième, quatrième et cinquième paragraphes de l'article 10 de la loi du 21 juillet 1909 seront applicables, en ce qui concerne la présente loi, sous les modalités à déterminer par les ministres des Travaux publics et des Finances.

Les obligations émises par les Compagnies seront remboursables pendant la durée de leurs concessions respectives, celles émises par l'Administration des chemins de fer de l'Etat le seront dans un délai de cinquante années.

Les charges effectives (intérêts, amortissements et frais accessoires) des emprunts dûment justifiés seront prélevées sur le produit net du compte unique d'exploitation.

Article 3. — Dans le délai maximum de deux mois après la promulgation de la présente loi, les administrations de chemins de fer devront soumettre les nouveaux règlements nécessaires pour l'application de ladite loi à l'homologation du ministre des Travaux publics, qui statuera à leur sujet dans les conditions prévues par la loi du 21 avril 1902.

Article 4. — Toutes les dispositions contraires à la présente loi sont abrogées.

Ce texte de loi diffère en plusieurs points du texte proposé par la Chambre des Députés.

Aux termes du texte de l'article premier voté par la Chambre, les pensions de retraites pour les années antérieures au 1er janvier 1911 ne pouvaient, pour chacune de ces années, et non compris la première année d'affiliation, être inférieures au minimum ci-après :

1° Pour les agents qui, à la date du 1er janvier 1911, n'étaient affiliés à aucun règlement de retraites, à un quatre-vingtième du traitement ou salaire moyen.

1° Pour les agents qui, à cette même date du 1er janvier 1911, étaient affiliés à un règlement de retraites, à un quatre-vingtième de traitement ou salaire moyen par année de services antérieure à l'année d'affiliation (non compris la première), et à un soixantième de ce même traitement ou salaire moyen par année de service postérieure à l'affiliation.

Le texte adopté par le Sénat ne change rien en ce qui concerne la première catégorie d'agents.

Pour les agents de la seconde catégorie, nous avons vu qu'aux termes du projet de loi voté par la Chambre, les pensions de retraite des agents comprenaient pour les années antérieures au 1er janvier 1911, deux parts distinctes :

La première à laquelle ils ont droit en toute hypothèse doit être constituée par autant de quatre-ving-

tièmes que d'années de non-affiliation, sauf la première année de services.

La seconde part, qui a rapport aux années d'affiliation, établissait un minimum d'un soixantième par année d'affiliation.

Pour cette seconde catégorie d'agents, le Sénat a modifié le texte de la Chambre, en adoptant, malgré l'opposition de M. Augagneur, ministre des Travaux publics, un amendement présenté le 17 décembre 1911 par M. Touron.

Cet amendement fut d'ailleurs réformé plus tard par une disposition additionnelle présentée par M. Leygue et également votée par le Sénat, comme nous l'avons vu plus haut.

D'après le texte adopté finalement par le Sénat, rien n'est changé en ce qui concerne les agents dont le traitement ou salaire moyen ne dépasse pas 1.500 francs; ces agents conservent le bénéfice des dispositions votées par la Chambre.

Les agents affiliés à une Caisse de retraites avant 1911, et dont le salaire moyen est supérieur à 1.500 francs, ont leur retraite réglée ainsi que suit :

1° D'une part, on calcule les pensions qui résultent pour l'agent de l'application du règlement de la Compagnie pour ses années d'affiliation antérieures au 1er janvier 1911.

2° D'autre part, on fait le total d'autant de quatre-vingtièmes que d'années de non-affiliation (non compris la première), et d'autant de soixantièmes qu'il y a eu d'années d'affiliation antérieures au 1er janvier 1911,

Si la pension de retraite due par l'application du règlement pour les années d'affiliation (premier calcul) est supérieure ou égale au total donné par le troisième calcul, l'agent ne bénéficie d'aucun supplément pour ses années de non-affiliation.

Dans le cas contraire, on ajoute à la pension qui lui est due pour ses années d'affiliation la différence nécessaire pour arriver au total des quatre-vingtièmes et des soixantièmes prévus par la loi.

Ainsi, les agents de la seconde catégorie dont le salaire moyen est supérieur à 1.500 francs, conservent les avantages qui résultent pour eux de leur Caisse de Retraite; ils ont, en outre, droit à des allocations supplémentaires prévues par le texte de la Chambre, toutes les fois que leur règlement de retraites ne porte pas leur pension au minimum prévu par la loi.

L'article premier du projet voté par la Chambre et approuvé par la Commission sénatoriale assurait un avantage minime au petit personnel, mais ajoutait un supplément notable aux retraites des hauts employés.

L'amendement Touron, au contraire, n'accorde un supplément qu'aux agents dont la retraite est insuffisante; ceux qui obtiennent déjà des avantages supérieurs par les Caisses de Retraites se contenteront de ces avantages.

Cet amendement, ainsi que le dit son auteur, sauvegarde les trois règles du minimum, de péréquation et d'économie. Par l'organe de son rapporteur, M. Aimond, la Commission des finances a démontré que l'amende-

ment Touron réalisera une économie de 39 millions aux contribuables.

Ces arguments probants ont convaincu le Sénat, très fâcheusement impressionné par les interventions de M. Augagneur, qui déclarait que : « le Gouvernement et la Chambre ont souscrit un engagement envers les cheminots; le Sénat ne peut pas le laisser protester. »

Malgré l'avis contraire du ministre, le Sénat passa outre, et l'article premier du projet de la Chambre fut amendé comme nous l'avons vu plus haut.

Domaine d'application de la loi du 28 *décembre* 1911.

Le domaine d'application de la loi de 1911 est le même que celui de la loi de 1909, aussi bien vis-à-vis des Compagnies que vis-à-vis du personnel.

Elle vise les grandes Compagnies de chemins de fer et l'Administration des chemins de fer de l'Etat.

Elle concerne le chemin de fer de Ceinture et les employés du contrôle commun.

Elle ne s'applique pas aux Compagnies secondaires d'intérêt général ni aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways.

Définition du « salaire ou traitement moyen ».

Le traitement ou salaire moyen qui sert de base à l'application de la loi de 1911 est, dans tous les cas, le traitement ou salaire moyen tel qu'il est défini par l'article 8 de la loi du 21 juillet 1909, c'est-à-dire la

moyenne des traitements ou salaires des six années les plus productives. De même qu'en 1909, les primes et autres avantages accessoires assimilés à une augmentation de salaire qui ne constitue pas un remboursement de frais, un secours ou une gratification, sont compris dans les traitements et salaires.

Cette définition des traitements et salaires résulte d'une réponse du rapporteur à une question de M. Albert Thomas, à la deuxième séance de la Chambre du 27 décembre 1911.

Le rapporteur répondit à cette question par le passage suivant du rapport Lebrun :

« Prenant à la lettre le texte du paragraphe 2 disant que la pension de retraite sera évaluée à un quatre-vingtième du traitement ou salaire moyen par année de service antérieure à l'affiliation, les associations d'agents s'étaient émues à la pensée que le salaire de base serait le salaire moyen des années de service *antérieures* à l'affiliation. Ils prétendaient que, dans le paragraphe 2, comme dans le paragraphe premier, le salaire servant de base au calcul de la pension serait celui qui avait été défini à l'article 8 de la loi du 21 juillet 1909 : la moyenne des traitements ou salaires des six années les plus productives.

« En fait, le texte n'a jamais eu d'autre sens dans la pensée du Gouvernement », dit le rapporteur.

De plus, M. Strauss, dans son rapport au Sénat, s'était exprimé ainsi :

« Le premier minimum, pour les années de non-affiliation, est formé par des quatre-vingtièmes; le second,

pour les années antérieures d'affiliation, par des soixantièmes; le troisième, postérieur au 31 décembre 1910, par des cinquantièmes, les uns et les autres calculés sur le traitement ou salaire moyen des six années les plus productives. »

Enfin, le rapport présenté au nom de la Commission des Travaux publics de la Chambre par M. Rabier, confirme qu' « il ne peut venir à l'idée de personne de penser que les retraites en question seront calculées autrement que l'a indiqué la loi de 1909 ».

CHAPITRE VI

LES RETRAITES DU PERSONNEL DES COMPAGNIES DE CHEMINS DE FER D'INTERET LOCAL ET DES TRAMWAYS

Nous avons vu que la loi du 21 juillet 1909 laisse en dehors de son champ d'application les employés des chemins de fer d'intérêt général secondaire, d'intérêt local et le personnel des tramways.

Des amendements furent cependant présentés au moment de la discussion de la loi de 1909, dans le but de rattacher au domaine de la loi le personnel de ces lignes secondaires.

Le Gouvernement et les Commissions parlementaires combattirent ces amendements, en réalité pour un motif financier, mais aussi pour d'autres raisons.

Il est certain que les conditions du travail ne sont pas les mêmes ici que sur les grandes lignes : les employés des petites lignes ne sont pas soumis à un surmenage aussi considérable que ceux des grands réseaux; ils n'ont pas nécessairement besoin de capacités et d'une compétence aussi étendues; le personnel des tramways est souvent renouvelé, les conditions du travail changent d'après les régions et suivant les réseaux.

Enfin, la situation financière des Compagnies secondaires d'intérêt général, des Compagnies d'intérêt local et des tramways n'est pas la même que celle des grands réseaux, dont le revenu est garanti par l'Etat.

En juillet 1909, M. Barthou disait au point de vue de cette situation financière : « Les chemins de fer d'intérêt local relèvent bien plus des départements que de l'Administration des Travaux publics, et les mesures qui les concernent doivent être examinées, par conséquent, par les Conseils Généraux de chaque département. »

A une demande de M. Pélissier, dans le but d'obtenir l'assimilation des agents des Compagnies secondaires d'intérêt général à ceux des grandes Compagnies, M. Millerand répondit le 28 juin 1910 :

« L'assimilation n'est possible, ni au point de vue du rendement financier, ni surtout au point de vue du travail du personnel et des charges professionnelles. »

En comparant les Chemins de fer du Sud avec les grandes Compagnies, on voit que le nombre des trains des chemins de fer du Sud est de 6, 7, 8, 11, 17 par jour suivant les lignes, sans qu'il y ait de train de nuit.

Or, sur les grandes lignes, il y a de 46 jusqu'à 238 trains par jour sur une même ligne.

Sur les Compagnies d'intérêt local, les remarques ci-dessus s'appliquent encore mieux.

Pour ces motifs, la loi du 21 juillet 1909 ne s'applique pas aux Compagnies d'intérêt général secondaires, d'intérêt local et aux tramways.

Dans la discussion au Sénat de la loi générale des

Retraites ouvrières et paysannes, on décida, dans l'article 11 de cette loi, que les agents des grandes Compagnies de chemins de fer resteraient soumis aux législations spéciales qui les régissent. L'article 11 restait muet au sujet des agents des Compagnies d'intérêt général secondaire, d'intérêt local et des tramways.

Le président de la Commission, M. Cuvinot, répondit à une question de M. Boudenoot, que « ces derniers étaient visés, d'une façon générale, par la loi actuelle ».

Alors, M. Boudenoot, s'inspirant de la théorie émise en juillet 1909 par le ministre des Travaux publics, qui déclarait que les Conseils Généraux doivent examiner la question des retraites des agents des Compagnies locales dont ils ont accordé la concession, proposa au Sénat l'amendement suivant :

« Aux agents des Compagnies de chemins de fer secondaires, d'intérêt local et des tramways, qui sont soumis aux dispositions de la présente loi, les villes et départements intéressés pourront allouer des majorations venant s'ajouter à celles prévues dans les articles précédents. »

Le chiffre de la pension donné par la loi générale des Retraites ouvrières étant minime en comparaison des retraites des agents des grands réseaux, on comprend que ces majorations aient lieu.

L'amendement Boudenoot fut renvoyé à la Commission des Retraites, et examiné le 18 janvier 1910. L'idée de cet amendement fut prise en considération par le Gouvernement et la Chambre des Députés.

Sur la proposition de M. Engerand, un article ainsi

conçu de la loi des finances de 1910 fut voté par la Chambre.

Article 126. — « Dans le délai d'un an, les Compagnies de chemins de fer secondaires, d'intérêt local et de tramways devront soumettre à l'homologation ministérielle des statuts et règlements de Caisses de Retraites. Dans le cas où l'homologation n'est accordée que sous réserve de certaines modifications ou additions, il sera statué par décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat. »

Cet article fut accepté par le ministre des Travaux publics et le rapporteur général du budget, sous les observations que, si les personnels des Compagnies d'intérêt local et des tramways ne se voyaient pas octroyer par leurs Administrations des retraites au moins égales à celles de la loi générale des Retraites ouvrières, ils bénéficieront du régime de cette dernière loi.

L'article ci-dessus fut voté par la Chambre des Députés et inséré dans la loi des finances, dont le Sénat fut saisi.

Entre temps, le Sénat vota l'amendement Strauss et Boudenoot, qui prit place dans l'article 10 de la loi générale des Retraites ouvrières, d'après lequel les agents, employés et ouvriers des grandes Compagnies de chemins de fer d'intérêt général et de l'Administration des chemins de fer de l'Etat, le personnel des mines et les inscrits restent soumis aux législations spéciales qui les régissent.

« Il en est de même pour les agents, employés et

ouvriers des chemins de fer d'intérêt général secondaire, d'intérêt local et de tramways. »

« Cependant, si les dispositions établies en faveur des agents, employés et ouvriers par les diverses administrations dans les conventions passées entre les exploitants et l'Etat, les départements et les communes, sur l'approbation des ministres des Travaux publics et de l'Intérieur donnée après avis conforme du ministère du Travail, si ces dispositions ne devaient pas assurer aux agents, employés et ouvriers une retraite au moins égale à celle résultant de la présente loi, celle-ci leur serait applicable dans les conditions qui seront fixées par un arrêté concerté entre les ministres des Finances, des Travaux publics et du Travail. »

Dans le texte de la Chambre, les Compagnies d'intérêt local et de tramways n'avaient qu'un délai d'un an pour rédiger des statuts et règlements de Caisses de Retraites. (Art. 153 loi des finances.)

Un nouvel article fut inséré dans la loi des finances de 1910, à la place de l'ancien article 153, dont voici le texte :

Article 126. — « Dans le délai de 18 mois, les Compagnies et Administrations de chemins de fer d'intérêt général secondaire, d'intérêt local et de tramways devront soumettre, après entente, s'il y a lieu, avec les départements et les communes intéressés, à l'homologation ministérielle, des statuts et règlements de Caisses de Retraites.

« Dans le cas où l'homologation n'est accordée que sous réserve de certaines modifications ou additions,

il sera statué par décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat.

« Les conventions ou cahiers des charges annexés à l'acte déclaratif d'utilité publique d'une voie ferrée devront à l'avenir comprendre les dispositions relatives aux conditions du travail et à la retraite du personnel. »

Le délai de 18 mois va donc jusqu'en octobre 1911.

Une autre différence importante avec le texte de la Chambre est la consécration du droit des Conseils Généraux de délibérer dans la question des retraites des employés de chemins de fer d'intérêt local qui peut engager les finances départementales.

D'après le texte de la Chambre, au contraire, les Compagnies devaient présenter directement à l'homologation ministérielle les statuts et règlements de leurs Caisses de Retraites.

Ainsi, le Gouvernement eut eu le droit de stipuler, sous réserve de l'avis conforme du Conseil d'Etat, toutes les clauses de retraites qui lui eussent convenu, sans que rien limitât ses pouvoirs.

Cette centralisation à outrance eut été déplorable, vu le grand nombre (300 à 400) des Compagnies d'intérêt local et de tramways et la diversité de leur situation financière.

De plus, ces Compagnies auraient déposé des recours en justice contre les départements, si on leur avait imposé des charges non prévues dans leurs contrats de concession.

C'est pour remédier à ces inconvénients que MM. Boudenoot et Strauss ont fait voter le texte de l'article 126 de la loi des finances de 1910.

D'après ce texte, tout statut de Caisse de Retraites d'une Compagnie de chemins de fer d'intérêt local ou de tramways, qui comportera une conséquence directe ou indirecte sur les finances de l'autorité concédante, département ou ville, devra être établi d'accord avec cette autorité concédante avant d'être soumis à l'homologation ministérielle.

Le ministre des Travaux publics fit observer que lorsqu'une Compagnie d'intérêt local ou de tramways aura conclu une convention avec un département ou une commune, il ne pourra être mis à la charge de ce département ou de cette commune des obligations nouvelles sans l'assentiment, soit de ce département, soit de cette commune.

Ainsi, l'article 126 de la loi des finances du 8 avril 1910, combiné avec l'article 10 de la loi des Retraites ouvrières, fixe le régime des retraites des agents des Compagnies de chemins de fer d'intérêt local et de tramways.

L'article 10 de la loi des Retraites ouvrières décide que les statuts des Caisses de Retraites devront constituer aux agents des pensions au moins égales à celles que leur donnerait la loi générale des Retraites ouvrières; sinon, l'homologation ne sera accordée que sous réserve de modifications concertées entre les ministres des Travaux publics, des Finances et du Travail, et il sera statué définitivement par décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat.

Au sujet des Retraites des agents de chemins de fer secondaires, M. Fernand Engerand, député, a posé une question au ministre du Travail, à la séance du 20 mai 1911. (*J. Off.* du 7 juillet 1911.)

M. Engerand demanda :

1° Si les agents des lignes de chemins de fer secondaires, d'intérêt local et de tramways sont tenus de remplir les bulletins d'inscription qui leur ont été remis pour l'application de la loi du 5 avril 1910 sur les Retraites ouvrières;

2° Quelle est spécialement la situation, au regard de cette loi, des employés désdites lignes auxquels leurs Compagnies versent, dans leur vieillesse, un secours dépassant le chiffre de la retraite ouvrière?

Réponse du ministre du Travail :

« Les agents, employés et ouvriers des chemins de fer d'intérêt général secondaire, d'intérêt local et des tramways, doivent, en exécution du paragraphe 2 de l'article 10 de la loi du 5 avril 1910, rester, en principe, soumis à la législation spéciale qui les régit.....

.....

« D'autre part, le paragraphe 2 de l'article 10 de la loi du 5 avril 1910 décide que ladite loi deviendra applicable aux salariés de ces Compagnies, dans le cas où les retraites résultant de leur régime spécial seraient inférieures aux chiffres minima qui ont été déterminés par l'article 134 du décret du 25 mars 1911. »

.....

« Afin de ne pas risquer de priver, le cas échéant, les intéressés des avantages de la période transitoire, j'ai prescrit, dit le ministre, aux préfets d'inscrire provisoirement ceux de ces salariés dont la rémunération annuelle ne dépasse pas 1.000 francs sur la liste des assurés obligatoires. »

A la seconde question de M. Engerand, le ministre répond que la situation des employés des dites lignes auxquels les Compagnies versent, dans leur vieillesse, un secours dépassant le montant de la retraite ouvrière, ne pourra être examinée utilement qu'au moment de l'application de l'article 126 de la loi des finances du 8 avril 1910.

CONCLUSION

Tel est l'ensemble de la législation sur les retraites des employés de chemins de fer.

Comme nous l'avons vu au début de cette étude, l'importance du service public des chemins de fer dans la vie de la nation est si considérable qu'elle justifie pleinement les mesures prises par le législateur dans le but d'obtenir la sécurité et le bon fonctionnement des transports; nous savons d'autre part que des retraites suffisamment élevées sont nécessaires pour assurer le recrutement d'un personnel d'élite.

Il est certain que les lois du 21 juillet 1909 et du 28 décembre 1911 ont marqué un progrès réel sur les anciennes institutions de retraites des Compagnies : ainsi le législateur de 1909 a étendu le bénéfice de la retraite à tous les employés des Compagnies et Administrations de chemins de fer, y compris les agents inférieurs, qui représentent le tiers du personnel, près de dix mille individus, qui étaient autrefois laissés à l'écart.

D'autre part, la loi de 1909 supprime certaines inégalités entre les employés, et traite plus favorablement les mécaniciens et les chauffeurs.

La réversibilité des primes au profit des veuves et des orphelins est réglée maintenant d'une façon uniforme.

La loi de 1909 admet le cumul des pensions de retraites et des rentes d'invalidité attribuées en vertu de la loi de 1898, sur les accidents du travail.

Enfin la loi de 1909 institue une Commission de réforme où siègent des représentants du personnel.

Enfin, il importe de remarquer que les lois de 1909 et de 1911 ne sont établies que pour fixer un minimum d'avantages indispensables. Les Compagnies restent libres d'élaborer leurs règlements, sous la réserve de l'homologation ministérielle; elles peuvent, à leur gré, assurer à leurs employés des avantages supérieurs à ceux prévus par la loi.

Donc, à ces points de vue, les lois de 1909 et de 1911 marquent un progrès certain.

A côté de ces avantages, on ne peut nier que ces deux lois de retraites sont extrêmement coûteuses aux Compagnies et à l'Etat. En toute justice, il est absolument contraire à l'inviolabilité des contrats de concession que le législateur fasse supporter les frais de ces lois aux Compagines; aussi, croyons-nous que le total des dépenses des lois de 1909 et de 1911 retombera en définitive sur l'Etat, c'est-à-dire sur l'ensemble de la nation. Cette situation est assez équitable, parce que tout le monde profite plus ou moins des chemins de fer.

La loi de rétroactivité des retraites n'a aucun rapport avec le principe de la non-rétroactivité des lois, puisqu'elle se propose simplement d'assurer aux agents non

affiliés, ou tardivement affiliés à un règlement de retraites, une pension équitable.

Seulement, n'est-il pas à craindre que l'Etat ne veuille continuer et aggraver cette tendance à l'intervention ?

L'ingérence de l'Etat dans les affaires des Compagnies dans un but autre que la sécurité et le bon fonctionnement des transports serait regrettable, parce qu'elle pourrait avoir pour effet d'entraver le jeu des services.

La loi de 1909 emprunte ses principales dispositions à la loi du 9 juin 1853 sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat, mais ceux-ci sont autrement moins bien traités que les cheminots.

En effet, la loi de 1853 ne prévoit pas de retraites proportionnelles, sauf le cas d'accidents ou d'infirmités contractées dans le service; et supprime la jouissance de la pension en cas de condamnation à une peine afflictive ou infamante; la loi du 21 juillet 1909, au contraire, alloue à tout agent une retraite proportionnelle, après quinze ans de services, même si l'agent a été révoqué; en outre, la jouissance de la pension ne peut, en aucun cas, être suspendue.

Nous remarquerons également que les pensions de retraites des employés de chemins de fer sont réversibles pour moitié au profit des veuves si le mariage est de trois ans au moins antérieur à la cessation des fonctions du mari, et s'il n'est intervenu ni jugement de divorce, ni de séparation de corps prononcés aux torts exclusifs de la femme.

La loi de 1853, au contraire, n'accorde aux veuves

qu'une pension égale au tiers de celle que leur mari a ou aurait obtenue, et, en outre, à condition que leur mariage remonte au moins à six ans.

Nous voyons donc que la loi de 1909 accorde aux employés de chemins de fer des avantages sensiblement supérieurs à ceux dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat. Par suite, il n'y a rien d'impossible à ce que, dans un avenir prochain, une foule de gens dont le travail est indispensable à la nation (tels que les mineurs, les cantonniers, les agents des postes, les gendarmes, etc.) soient frappés de l'insuffisance de leurs retraites vis-à-vis de celles des employés de chemin de fer, et saisissent le Parlement de réclamations auxquelles le législateur se verra forcé de faire droit, entraînant l'Etat à des dépenses énormes autant qu'imprévues.

Vu :

Le Doyen,

G. DE CAQUERAY.

Rennes, 14 janvier 1913.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur,

L. GÉRARD-VARET.

OUVRAGES CONSULTÉS

J. Godin, sénateur. — *Rapports au Sénat*, 11 mars 1902, 30, 31 mars 1903, 23 juin 1905, 22 juin 1908.

Strauss, sénateur. — *Rapports au Sénat*, 25 mai 1909, 4 avril 1911.

J. Trapenard, docteur en droit. — *Les Pensions de Retraites des agents des Compagnies de Chemins de fer. Lois nouvelles*, 1911, p. 104 et suivantes, et *Lois nouvelles*, 1912, p. 85.

Rolland. — *Revue de Droit Public*, 1909, p. 521 et suiv., et *Revue de Droit Public*, 1910, p. 131 et suiv.

Le projet Berteaux et les Chemins de fer. (*Revue politique et parlementaire.* Décembre 1905.)

Alfred Picard. — *Traité des Chemins de fer.* (Rotschild, 1887, Paris.)

Docteur Duchesne. — *Des Chemins de fer et de leur influence sur la santé des mécaniciens et des chauffeurs.* (Mallet-Bachelier, Paris, 1857.)

P. Soullier. — *Les Institutions de Retraites des Compagnies de Chemins de fer.* (1901, Guillaumin, Paris.)

Duvergier. — *Collection complète des lois, décrets et avis du Conseil d'Etat.*

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Introduction 7

CHAPITRE I. — Historique des institutions de Retraites des employés de chemins de fer. — Différents systèmes employés par les Compagnies 10

CHAPITRE II. — Légitimité de l'intervention de l'Etat au sujet des Retraites établies par les Compagnies de chemins de fer en faveur de leur personnel 37

CHAPITRE III. — Historique de l'intervention de l'Etat en matière de Retraites des employés de chemins de fer. — Préliminaires de la loi du 21 juillet 1909 53

CHAPITRE IV. — Loi du 21 juillet 1909, relative aux conditions de Retraite du personnel des grands réseaux de chemins de fer d'intérêt général 63

CHAPITRE V. — Régime transitoire. — Préliminaires de la loi du 28 décembre 1911. — Loi du 28 décembre 1911 99

CHAPITRE VI. — Les Retraites du personnel des Compagnies de chemins de fer d'intérêt local et des tramways 136

Conclusion 145

Ouvrages consultés 149

Imprimerie du *Journal de Rennes*, Rennes.